

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**TESIS DOCTORAL**

**La securitización de la política de inmigración y asilo de la  
Unión Europea (1999-2020)**  
**Una aproximación desde la Escuela de Copenhague**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Gemma Pinyol Jiménez**

Directores

**María Esther del Campo García**  
**Joaquín Arango Vila-Belda**

Madrid

© Gemma Pinyol Jiménez, 2023

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**TESIS DOCTORAL**

**LA SECURITIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y ASILO DE LA UNIÓN  
EUROPEA (1999-2020)**

**Una aproximación desde la Escuela de Copenhague**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTORA

PRESENTADA POR

GEMMA PINYOL JIMÉNEZ

DIRECTORES

MARÍA ESTHER DEL CAMPO GARCÍA

JOAQUÍN ARANGO VILA-BELDA

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**TESIS DOCTORAL**

**LA SECURITIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y ASILO DE LA UNIÓN  
EUROPEA (1999-2020)**

**Una aproximación desde la Escuela de Copenhague**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTORA

PRESENTADA POR

GEMMA PINYOL JIMÉNEZ

DIRECTORES

MARÍA ESTHER DEL CAMPO GARCÍA

JOAQUÍN ARANGO VILA-BELDA

*“Migration is an expression of the human aspiration for dignity, safety and a better future. It is part of the social fabric, part of our very make-up as a human family”.*

*Ban Ki-Moon*

*Secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (2007-2016)*

*“La migración ha sido una característica constante en la historia de la humanidad con un profundo impacto en la sociedad europea, su economía y su cultura. Con un sistema bien gestionado, la migración puede contribuir al crecimiento, la innovación y el dinamismo social. (...). La tarea a la que se enfrentan la UE y sus Estados miembros, sin dejar de ocuparse de las necesidades urgentes, es constituir un sistema que gestione y normalice la migración a largo plazo y que se base plenamente en los valores europeos y en el Derecho internacional”.*

*Nuevo Pacto de Migración y Asilo, 2020*

A la meva mare i al meu germà.

Madrid/Barcelona, junio de 2022

## AGRADECIMIENTOS

Hannah Arendt decía que *“El conocimiento aspira a la verdad, incluso si ésta, como sucede en las ciencias, nunca es una verdad permanente, sino una certeza parcial y provisional que se espera poder reemplazar por otras, más acertadas, a medida que progresa el saber”*<sup>\*</sup>. Esta es una investigación que aspira a saber y conocer, fruto de un proceso largo para encontrar certezas, aunque fueran sólo parciales y provisionales, en la gestión pública de la movilidad humana. Seguramente por ello, esta investigación puede considerarse tardía: porque llega años más tarde de lo que hubiera sido deseable, pero también porque el tiempo dedicado a querer conocer e intentar reflexionar sobre estas cuestiones ha supuesto un ejercicio tan estimulante, que se ha ido convirtiendo en un fin en si mismo. Dotar de cierta articulación lo recogido y aprendido a lo largo de este trascurso temporal es el objetivo de esta investigación.

En realidad, el proceso de esta investigación nace, aún sin saberlo, en 1999, justo como la política de inmigración y asilo de la Unión Europea. En el mismo mes que se aprobaban las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, presentaba mi primera tesina de Máster, sobre la política de asilo en la Unión Europea 1986-1997. Incidía, en ese primer paso de investigación que ahora me despierta, a la vez, cariño y rubor, el paso gigante que suponía Tampere para la política de asilo en la Unión Europea, y auguraba cambios sustantivos también en la política de inmigración. En esos momentos, el estudio y análisis de las políticas migratorias era un ámbito de especialización reducido, como también lo era el debate público sobre migración y asilo.

Hoy, veinte años después, el debate público sobre las migraciones ha adquirido una intensidad notable. En estos años, muchas voces se han sumado a estudiar el fenómeno de la movilidad humana, enriqueciendo las discusiones con miradas plurales e interdisciplinares. En paralelo, pero, también han aparecido algunas voces cacofónicas y redundantes que más que entender y explicar las migraciones, han generado ruidos y discordancias. Esta intensificación del debate migratorio, aun cuando puede parecer contradictorio, no se ha extendido a las políticas de inmigración y asilo. El debate sobre estas sigue siendo pobre, prestándose atención sólo a una pequeña parte de un todo mucho más rico y complejo.

<sup>\*</sup> Arendt, H. (1984). *La vida del espíritu. [The Life of the mind]*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. (página 79).

Precisamente esta preocupación por la falta de una discusión pública rigurosa, factual e integral sobre las políticas de inmigración y asilo sustenta la razón de ser de esta investigación.

Introducir y analizar la *securitización* de estas es una manera articulada de intentar responder esta pregunta, de ordenar y encajar desde una perspectiva académica los porqués de esta disfunción en el debate público sobre las políticas de inmigración y asilo.

Se trata, por lo tanto, de una reflexión que nace de una preocupación identificada desde la perspectiva *practitioner* y que busca respuestas académicas para debatir y articular retos y posibilidades. Esta es una característica de esta investigación que también creo conveniente remarcar, puesto que busca articular respuestas rigurosas a cuestiones planteadas desde la experiencia profesional como analista de políticas públicas.

Me parece que vale la pena remarcarlo, no sólo para contextualizar el alcance y características de esta investigación, sino para poner en valor que, a diferencia de otros procesos académicos, este no ha sido un viaje en solitario. Las ideas, experiencias y conocimientos de muchas personas acompañan la elaboración de esta investigación, aun cuando la responsabilidad última de los errores de esta es propia. Las voces que me han acompañado en este proceso son muchas, y no sería capaz de nombrarlas a todas.

Por ello, me permito sumar todos los agradecimientos que debería hacer en el ámbito académico en la figura del profesor Joaquín Arango. Maestro inteligente y paciente, sus conocimientos profundos y vastos lo convierten en un *polímata* moderno, y su dirección de esta tesis doctoral es un lujo que nunca podré agradecer lo suficiente.

De igual modo, mis más sinceros agradecimientos a Esther del Campo, por su apoyo y ayuda en esta aventura. Sin ella y su paciencia, nada de esto habría sido posible.

También quiero agradecer a Anna Terrón, mi mentora aun cuando no le gusta que se lo recuerde, todas las ideas, debates y aventuras que hemos compartido a lo largo de los años. Trabajar para y con personas de quienes aprendes es también un lujo que agradecer infinitamente.

A lo largo de los años, que no son pocos, he tenido el placer y el lujo de aprender de grandes mentes que trabajan en cuestiones de migración y asilo. Poner todos los nombres sería imposible e injusto, por lo que me voy a limitar, a modo de sumatorio, a reconocer la

inspiración que han supuesto Javier de Lucas, Carlos Giménez, Elvira Sánchez y Ricard Zapata entre muchos otros.

A mi gente de aventuras laborales, tampoco puede dejar de darles las gracias, por su paciencia, comprensión, y por las horas que saben que les he escamoteado, en Barcelona, Madrid, Bruselas o Estrasburgo. A Saray y Ruth tengo que darles especialmente las gracias por estar siempre ahí.

A mis amig@s, para quienes mis neuras y discusiones son constante fuente de entretenimiento (y en ocasiones desespero...), y de quienes he extraído (sin que lo sepan), fuerzas, alegrías y ánimos para, entre otras cosas más alegres, terminar esta investigación. Mil gracias, merci, grazie, eskerrik asko, thank you and moltes, moltíssimes, gràcies!

Y a mi pequeña familia, que es enorme en amor, apoyo, generosidad, ironías y alegrías. Leer, preguntar, dudar, cuestionar, respetar y solucionar son ejes claves que configuran quiénes somos y gracias a quien lo somos!

No puedo acabar sin recordar a todas aquellas personas que, huyendo del miedo, la inseguridad o la pobreza, se han encontrado con el rechazo, el odio y la intolerancia. En sociedades democráticas, estos males son una amenaza para toda la convivencia y la buena gestión pública.

# SUMARIO

<b>AGRADECIMIENTOS</b>	<b>v</b>
<b>SUMARIO</b>	<b>1</b>
<b>ÍNDICE DE FIGURAS</b>	<b>3</b>
<b>RESUMEN</b>	<b>5</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>9</b>
1. LA INMIGRACIÓN COMO OBJETO DE ESTUDIO	10
2. LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN Y ASILO COMO FOCO DE INTERÉS	13
3. SOBRE LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN Y ASILO Y EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA EUROPEA COMÚN	15
4. OBJETIVOS Y LÍMITES DE ESTA INVESTIGACIÓN: LA <i>SECURITIZACIÓN</i> DE LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN Y ASILO	22
5. ESTRUCTURA DEL TRABAJO	25
<b>CAPÍTULO 1. EL MARCO DE ANÁLISIS: EL CONCEPTO DE <i>SECURITIZACIÓN</i> SEGÚN LA ESCUELA DE COPENHAGUE</b>	<b>28</b>
1.1. UNA BREVE INTRODUCCIÓN A LOS ESTUDIOS DE SEGURIDAD	28
1.1.1. <i>La contribución a los debates sobre seguridad de la Escuela de Copenhague</i>	31
1.2. LA TEORÍA DE LA <i>SECURITIZACIÓN</i> SEGÚN LA ESCUELA DE COPENHAGUE	34
1.2.1. <i>Una mirada crítica al concepto de securitización de la Escuela de Copenhague</i>	44
1.3. <i>SECURITIZACIÓN</i> , INMIGRACIÓN Y POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN Y ASILO	52
1.3.1. <i>El contexto de esta investigación: la securitización de las políticas de inmigración y asilo en la Unión Europea</i>	61
<b>CAPÍTULO 2. EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN Y ASILO, 1999-2020</b>	<b>68</b>
2.1. UNA BREVE PANORÁMICA SOBRE LOS ANTECEDENTES	70
2.2. PRIMEROS PASOS CLAVE: EL ACUERDO DE SCHENGEN, EL ACTA ÚNICA EUROPEA (1986) Y EL TRATADO DE MAASTRICHT (1997)	73
2.2.1. <i>El acuerdo de Schengen y otros instrumentos de cooperación intergubernamental</i>	76
2.2.2. <i>El convenio de Dublín</i>	80
2.2.3. <i>El Tratado de Maastricht</i>	82
2.3. EL CONSEJO EUROPEO DE TAMPERE O EL INICIO DE LA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN Y ASILO (1999)	87
2.3.1. <i>El Tratado de Amsterdam</i>	87
2.3.2. <i>El Consejo Europeo de Tampere como punto de partida</i>	91
2.4. LA AGENDA DE LA HAYA Y EL PROGRAMA DE ESTOCOLMO (2004-2009)	99
2.4.1. <i>El programa de La Haya como segunda agenda de trabajo</i>	102
2.4.2. <i>La dimensión exterior del asilo y la inmigración y la gestión de las fronteras exteriores</i>	105
2.4.3. <i>El Tratado de Lisboa y la definición de un nuevo entramado institucional</i>	112
2.4.4. <i>El Programa de Estocolmo y el impacto de las Primaveras Árabes</i>	116
2.5. LA AGENDA EUROPEA DE MIGRACIÓN Y EL NUEVO PACTO DE MIGRACIÓN Y ASILO (2015-2020)	125

2.5.1.	<i>Una crisis humanitaria y una crisis de gobernanza</i>	126
2.5.2.	<i>La Agenda Europea de Migraciones: un nuevo plan de trabajo en un contexto de ‘crisis’</i>	131
2.5.3.	<i>Un nuevo instrumento para veinte años de acción: el nuevo Pacto de Migración y Asilo</i>	137
2.6.	SEIS CONSIDERACIONES SOBRE LOS FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y ASILO DE LA UNIÓN EUROPEA	144
<b>CAPÍTULO 3. LA SECURITIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y ASILO DE LA UNIÓN EUROPEA: ¿UN PROCESO INACABADO?</b>		<b>148</b>
3.1.	TAMPERE O LA AUSENCIA DE UNA <i>SECURITIZACIÓN</i> CONSOLIDADA	154
3.2.	LA HAYA COMO EL INICIO DE LA <i>SECURITIZACIÓN</i> DE LA INMIGRACIÓN (IRREGULAR)	166
3.3.	EL PROGRAMA DE ESTOCOLMO COMO AGENDA AMBIGUA DE <i>SECURITIZACIÓN</i>	178
3.4.	LA AGENDA EUROPEA DE MIGRACIÓN COMO UN PUNTO DE INFLEXIÓN HACIA UN MODELO <i>SECURITIZADO</i>	190
3.5.	EL NUEVO PACTO DE MIGRACIÓN Y ASILO O LA CONSOLIDACIÓN DEL DISCURSO <i>SECURITIZADO</i> DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y ASILO DE LA UNIÓN EUROPEA	202
3.6.	LAS CINCO AGENDAS EN MIRADA COMPARADA: LOS CONTENIDOS <i>SECURITIZADOS</i> DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y ASILO	212
<b>CAPÍTULO 4. EVIDENCIAS, IMPACTOS Y CONSECUENCIAS DEL PROCESO DE SECURITIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y ASILO DE LA UNIÓN EUROPEA</b>		<b>227</b>
4.1.	EVIDENCIAS DEL PROCESO DE <i>SECURITIZACIÓN</i> DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y ASILO EUROPEA	227
4.2.	IMPACTOS DEL PROCESO DE <i>SECURITIZACIÓN</i> EN LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y ASILO EUROPEA	245
4.2.1.	<i>FRONTEX como paradigma de la construcción de la Europa Fortaleza</i>	247
4.2.2.	<i>La declaración UE-Turquía como paradigma de la externalización del control migratorio</i>	252
4.2.3.	<i>El modelo ‘hotspot’ o la securitización de la política de asilo</i>	257
4.2.4.	<i>Las relaciones con países terceros y la expansión de los instrumentos de ‘retorno’ como ejemplo de securitización</i>	261
4.3.	CONSECUENCIAS DEL PROCESO DE <i>SECURITIZACIÓN</i> DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y ASILO EUROPEA Y LA PARADOJA DE LA <i>SECURITIZACIÓN</i>	269
<b>CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES</b>		<b>282</b>
5.1.	SOBRE LA ESCUELA DE COPENHAGUE Y LA <i>SECURITIZACIÓN</i> DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y ASILO DE LA UNIÓN EUROPEA	282
5.2.	SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN Y ASILO	285
5.3.	SOBRE LA <i>SECURITIZACIÓN</i> DE LA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN Y ASILO	288
5.4.	SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE LA <i>SECURITIZACIÓN</i> DE LA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN Y ASILO	293
5.5.	A MODO DE CIERRE: MÁS ALLÁ DEL ESPÍRITU DE TAMPERE	297
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>		<b>302</b>
	FUENTES PRIMARIAS	345

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Tradiciones clásicas de pensamiento en RRII	29
Figura 2. Las dimensiones (sectores) de la seguridad según la ECPH	32
Figura 3. Las diferentes etapas de una cuestión pública en el marco de la ECPH	40
Figura 4. La configuración del proceso de <i>securitización</i> según la ECPH: actores y procesos	41
Figura 5. El proceso de éxito de la <i>securitización</i> según la ECPH	42
Figura 6. El proceso de éxito de la <i>securitización</i> según la ECPH (segunda generación)	43
Figura 7. El proceso de <i>securitización</i> de las políticas de inmigración y asilo	66
Figura 8. Las agendas de trabajo europeas en materia de inmigración y asilo, 1999-2000	70
Figura 9. Marcador para el examen de los progresos en materia de inmigración y asilo para la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea (extracto)	95
Figura 10. Principales instrumentos jurídicos existentes en el ámbito UE	124
Figura 11. Número de personas en situación irregular detectadas en la UE, 2011-2019	127
Figura 12. Solicitudes de asilo iniciales presentadas en la UE (Estados miembros), 2011-2020	127
Figura 13. Origen de las solicitudes de asilo iniciales presentadas en la UE	128
Figura 14. Competencias sobre inmigración y asilo en la Comisión Europea (2019-2024)	139
Figura 15. El nuevo paquete de propuestas del nuevo Pacto de Migración y Asilo	140
Figura 16. El proceso de <i>securitización</i> de la política de inmigración y asilo europea	151
Figura 17. La <i>securitización</i> de la inmigración y el asilo: análisis de contenido	153
Figura 18. Las políticas de inmigración y asilo en los Eurobarómetros, 1999	156
Figura 19. Tampere, 1999: Distribución ideológica (en porcentajes) en las instituciones europeas seleccionadas	158
Figura 20. Tampere, 1999: análisis sinóptico de contenidos	164
Figura 21. Las políticas de inmigración y asilo en los Eurobarómetros, 2000-2004	169
Figura 22. La Haya, 2004: Distribución ideológica (en porcentajes) en las instituciones europeas seleccionadas	170
Figura 23. Principales comunicaciones en materia de inmigración, y el peso de la ‘irregularidad’, 1999-2004	171
Figura 24. La Haya, 2004: análisis sinóptico de contenidos	176
Figura 25. Borrador y aprobado del Pacto de inmigración y asilo de 2008	179
Figura 26. Nivel de acuerdo sobre cuestiones relacionadas con la población migrante en UE	180
Figura 27. La lucha contra la inmigración irregular como prioridad para la Unión Europea	181
Figura 28. Estocolmo, 2009: Distribución ideológica (en porcentajes) en las instituciones europeas seleccionadas	182
Figura 29. Estocolmo, 2009: análisis sinóptico de contenidos	187
Figura 30. La ‘inmigración’ como problema personal, nacional y europeo (en %)	191
Figura 31. Percepciones sobre la inmigración extracomunitaria a la Unión Europea	192
Figura 32. AEM, 2015: Distribución ideológica (en porcentajes) en las instituciones europeas seleccionadas	194
Figura 33. AEM, 2015: análisis sinóptico de contenidos	199

<b>Figura 34. La ‘inmigración’ como problema personal, nacional y europeo (en %)</b>	<b>204</b>
<b>Figura 35. Medidas a tomar para luchar contra la inmigración ilegal</b>	<b>205</b>
<b>Figura 36. nPMA, 2020: Distribución ideológica (en porcentajes) en las instituciones europeas seleccionadas</b>	<b>206</b>
<b>Figura 37. nPMA, 2020: análisis sinóptico de contenidos</b>	<b>210</b>
<b>Figura 38. Número de veces que se utilizan algunas palabras seleccionadas en los diferentes documentos analizados</b>	<b>216</b>
<b>Figura 39. Un cambio de enfoque en la política de inmigración y asilo europea</b>	<b>217</b>
<b>Figura 40. Las cuestiones más importantes que debe afrontar la Unión Europea, 2010-2017</b>	<b>222</b>
<b>Figura 41. Una propuesta de indexación de la <i>securitización</i></b>	<b>225</b>
<b>Figura 42. Sumatorio de población extranjera residente en los países UE</b>	<b>231</b>
<b>Figura 43. Estimaciones de personas residentes en situación irregular en la UE</b>	<b>232</b>
<b>Figura 44. Llegadas irregulares por vía marítima y terrestre (2016-2020)</b>	<b>234</b>
<b>Figura 45. Composición de la Comisión Europea según grupos políticos europeos (1999-2020)</b>	<b>238</b>
<b>Figura 46. Composición del Consejo de la Unión Europea según grupos políticos europeos (1999-2020)</b>	<b>239</b>
<b>Figura 47. Composición del Parlamento Europeo según grupos políticos (1999-2020)</b>	<b>239</b>
<b>Figura 48. Las preocupaciones de la ciudadanía europea, 2010-2016</b>	<b>244</b>
<b>Figura 49. Menciones a fronteras exteriores y FRONTEX en las distintas agendas europeas</b>	<b>248</b>
<b>Figura 50. FRONTEX – Presupuesto y personal, 2004-2020</b>	<b>249</b>
<b>Figura 51. El cumplimiento del sistema de reubicación temporal</b>	<b>259</b>
<b>Figura 52. Menciones a la cooperación con terceros países en materia migratoria en las distintas agendas europeas</b>	<b>263</b>
<b>Figura 53. Menciones al retorno y la readmisión en las distintas agendas europeas</b>	<b>266</b>
<b>Figura 54. Instrumentos de readmisión europeos</b>	<b>268</b>
<b>Figura 55. Menciones sobre asilo y abuso (incluyendo solicitudes infundadas) en las distintas agendas europeas</b>	<b>270</b>
<b>Figura 56. Menciones sobre fronteras en las distintas agendas europeas</b>	<b>271</b>
<b>Figura 57. Menciones sobre racismo, xenofobia y discriminación en las distintas agendas europeas</b>	<b>273</b>
<b>Figura 58. Percepciones sobre la presencia de población inmigrada en los países UE</b>	<b>278</b>

## RESUMEN

### **La *securitización* de la política de inmigración y asilo de la Unión Europea. Una aproximación desde la Escuela de Copenhague**

**Gemma Pinyol-Jiménez**

Las políticas de inmigración y asilo han sido tradicionalmente competencia exclusiva de los Estados, en la medida en que afectan a dos elementos constitutivos claves de los mismos: el territorio y la población. Entre los países europeos, sin embargo, la creación de un espacio de libre circulación para sus nacionales en 1985, con el Acuerdo de Schengen, supuso la supresión de las fronteras interiores comunes y, de manera derivada, la necesidad de armonizar los mecanismos de acceso de las personas extranjeras en este espacio común. La gestión de la migración extracomunitaria se convertía así en una necesidad derivada del establecimiento de la libre circulación en el espacio europeo.

Desde 1999, y a partir de las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, los Estados miembros de la Unión Europea están comprometidos en la construcción de una política europea común de inmigración y asilo. A lo largo de cinco agendas de trabajo, siendo la última el nuevo Pacto de Migración y Asilo aprobado en 2020, se han ido desarrollando instrumentos y acciones para esta gestión compartida, en un proceso de colaboración supranacional de características excepcionales, no exento de claroscuros. En estos poco más de veinte años, las tensiones entre la gestión de un fenómeno natural como las migraciones y la preocupación por el control en el acceso al territorio (y a las sociedades) europeo se ha ido configurando como un elemento sustancial de este proceso de construcción de una política europea de inmigración y asilo. Las cuestiones migratorias se debaten, así, en un escenario que las percibe, a la vez, como necesarias y connaturales y como una amenaza para la seguridad (y la identidad) europea.

Esta tensa dinámica, que responde, entre otras razones, a las reticencias de los Estados miembros a ceder competencias en estos ámbitos, explica que la política de inmigración y asilo europea se haya desarrollado principalmente a través de una lógica de seguridad, dejándose en manos de los Consejos de ministros de Interior su gestión. La preeminencia de

esta lógica de seguridad permite preguntarse si existe un proceso de *securitización* de las políticas de inmigración y asilo en la Unión Europea. Este el objetivo de esta investigación.

Para ello, no sólo es necesario atender al proceso de construcción de la política europea de inmigración y asilo sino también comprender lo que supone la *securitización*, siguiendo para ello el marco teórico de la Escuela de Copenhague. El objetivo de esta investigación, por lo tanto, es examinar dicha evolución entre 1999 y 2020, cuestionándose los límites de este proceso y la *securitización* del mismo. Examinar si esta política europea se ha desarrollado desde un enfoque securitizado permite no sólo analizar si efectivamente ha sido así, sino también plantear qué significa y qué consecuencias pueden derivarse de este proceso de *securitización* de las políticas de inmigración en la Unión Europea. Complementando los múltiples estudios sobre las políticas migratorias y los debates existentes sobre las formas y contenidos de estas en el marco europeo, esta investigación pretende articular un espacio de análisis robusto que permita examinar los elementos clave que confirmarían la existencia de este proceso de *securitización* de las políticas de inmigración y asilo europeas a lo largo de las últimas dos décadas. Y, a partir de esta premisa, avanzar en las consecuencias que se derivan de este proceso.

De este modo, esta investigación se propone, inicialmente, delimitar el marco teórico utilizado en los análisis posteriores que, en su conjunto, demuestran que las políticas de inmigración se están *securitizando* en el debate académico, político y público. También se analizarán los impactos que de ello se derivan, puesto que la *securitización* conlleva la adopción de medidas excepcionales que tienen derivadas claras en muchos aspectos de la gestión migratoria, las relaciones con países terceros o la propia convivencia en las sociedades europeas. Se pretende, de este modo, contribuir al debate sobre las respuestas públicas actuales que se implementan para gestionar un fenómeno como el migratorio, que, si bien no es nuevo, ha alcanzado una preponderancia inédita en las agendas de los países miembros de la Unión Europea.

## **ABSTRACT**

### **The *securitization* of the European immigration and asylum policy (1999-2020). An approach through the lenses of Copenhagen School**

**Gemma Pinyol-Jiménez**

Immigration and asylum policies have traditionally been the exclusive competence of the States insofar as they affect two key constituent elements: territory and population. However, the creation of an area of free movement for their nationals in 1985, with the Schengen Agreement, led to the abolition of common internal borders among European countries and, as a result, the need to harmonise the access mechanisms for foreigners in this common area. Thus, the management of non-EU migration became a necessity arising from the establishment of free movement in the European area.

Since 1999, and following the Conclusions of the Tampere European Council, the Member States of the European Union have been committed to constructing a common European immigration and asylum policy. Throughout five agendas, the last one being the new Pact on Migration and Asylum approved in 2020, several instruments and actions have been developed for this shared management in an exceptional and *chiaroscuro* process of supranational collaboration. In over twenty years, the tensions between the management of a natural phenomenon such as migrations and the concern for control over access to European territory (and societies) have gradually become a substantial element in building a European immigration and asylum policy. Thus, Migratory issues are debated in a scenario that perceives them as both necessary and *connatural* and a threat to European security (and identity).

This tense dynamic, which is due, among other reasons, to the reluctance of the Member States to cede powers in these areas, explains why European immigration and asylum policy has mainly developed through a security approach, leaving its management in the hands of the Council of Home Affairs Ministers. The pre-eminence of this security rationale raises the question of whether there is a process of *securitization* of immigration and asylum policies in the European Union. This is the aim of this research.

To this end, it is necessary to look at the process of constructing European immigration and asylum policy and understand what *securitization* entails following the theoretical framework of the Copenhagen School. Therefore, this research investigates the evolution between 1999 and 2020, questioning the limits of this process and its *securitization*. Examining whether this European policy has been developed from a securitised approach lays the ground firstly, to analyse whether this has indeed been the case and, secondly, to consider what this process of *securitization* means and what consequences can be derived from it. This research sets out to articulate a robust space of analysis that will permit the examination of key elements that would confirm the existence of this *securitization* process of European immigration and asylum policies over the last two decades while complementing the multiple studies on migration policies and the current debates on the forms and content of these policies in the European framework. And, based on this premise, to advance in the consequences that derive from this process.

Hence, the initial aim of this research is to delimit the theoretical framework used in the subsequent analyses, which, as a whole, demonstrate that immigration policies are being securitised in the academic, political and public debate. It will also analyse the resulting impacts, given that *securitization* entails adopting exceptional measures that have clear consequences for many aspects of migration management, relations with third countries and coexistence in European societies. Thus, the aim is to contribute to the debate on the current public responses implemented to manage migration, a phenomenon which, although not new, has reached unprecedented prominence on the agendas of the Member States of the European Union.

*“El príncipe que tiene más miedo a los ciudadanos que a los extranjeros debe construir fortalezas, pero el que tiene más miedo a los extranjeros que a los ciudadanos debe prescindir de ellas”*

Machiavelli

## **INTRODUCCIÓN**

Aunque no siempre han tenido la misma importancia en la agenda pública (ni en la agenda política o académica), las migraciones, el movimiento de la población en el territorio y entre fronteras, es una constante en la historia de la humanidad. De entre todos los fenómenos demográficos, las migraciones son, quizás, el que tiene una mayor capacidad de transformación social. Para demostrarlo podríamos remontarnos a los movimientos poblacionales acontecidos durante la revolución neolítica (o la primera revolución agrícola) o al desarrollo de los grandes imperios clásicos. En épocas más recientes, los flujos migratorios del campo a la ciudad como consecuencia de la revolución industrial, las grandes migraciones transatlánticas del siglo XIX o los masivos desplazamientos humanos durante el periodo de entreguerras y la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) han dejado un impacto indeleble en la estructura social actual.

En un mundo donde las comunicaciones, las transacciones económicas, las mercancías y la información circulan de forma global, las personas también lo hacen. Lo hacen en busca de mejores condiciones de vida, de oportunidades laborales, por razones de estudio, buscando maximizar los réditos de su capital humano, enriquecerse con experiencias vitales o por motivos familiares. También se mueven para huir de conflictos y violencias, de la vulneración de derechos o de la degradación de su entorno ambiental. Los factores de expulsión y de atracción son cada vez más diversos. Y esta diversidad en las motivaciones aumenta a medida que se profundiza en las dinámicas de la globalización. La globalización ha empujado – no sin tensiones– a esbozar un marco compartido para favorecer el libre comercio, así como facilitar las comunicaciones, el transporte y la información. Sin embargo, los movimientos humanos que se han globalizado de la misma forma que el resto de elementos (Czaika & de Haas, 2014), no han sido partícipes de una regulación supranacional. Por el contrario, y paradójicamente, existen mayores trabas a la movilidad humana ahora que antes.

Así, las migraciones han tenido un volumen relativo variable a lo largo de la historia, sus causas y sus consecuencias difieren en cada periodo histórico, y de igual modo que lo hacen los países involucrados. En el orden internacional surgido a mediados del siglo XX, después de la Segunda Guerra Mundial, con los procesos de descolonización que darían lugar a la creación de nuevos Estados, cada vez son más los países que se incorporan al entramado migratorio mundial siendo origen, tránsito o destino de los flujos migratorios. Se generan, además, fracturas en el sistema internacional entre un centro desarrollado y una periferia subdesarrollada (Cardoso & Faletto, 1979) que mantendrán, con matices y cambios, un equilibrio precario entre desigualdades que llega hasta la actualidad. Por ello, las migraciones internacionales, es decir, las que cruzan fronteras estatales internacionalmente reconocidas, no habían tenido jamás un lugar tan destacado en las agendas políticas y sociales como a finales del siglo XX y a principios del XXI (Sassen 1999; Koopmans, 2005). Esto explica la necesidad de aproximarse al fenómeno de las migraciones internacionales con más atención, analizando las causas y las consecuencias de estos movimientos, reconociendo el mapa migratorio actual y examinando las diferentes respuestas que, desde el ámbito estatal, regional o internacional, se están implementando para gestionar el fenómeno.

## **1. La inmigración como objeto de estudio**

Puesto que las migraciones son parte consustancial de la historia humana, sorprende que las mismas no se hayan convertido en un objeto de estudio articulado y con suficiente masa crítica hasta el siglo XX (Davis, 1988; Arango, 2003; Greenwood & Hunt, 2003; Castles, de Haas & Miller, 2014). En buena parte de la literatura académica anterior, la cuestión migratoria está básicamente ligada a la extranjería, y ésta es a menudo entendida como una amenaza a la soberanía o integridad territorial. Es en este sentido, por ejemplo, que Machiavelli (1469-1527) señalaba en *El Príncipe* (1532) que *“Es necesario, por lo tanto, formar este ejército para poder, con la virtud italiana, defendernos de los extranjeros”* (trad. 1991: 122). La figura de la extranjería conlleva, de manera evidente, un refuerzo de la figura de la propia nacionalidad, un marco mental sobre el que se estructura parte de la gobernanza migratoria. Por otro lado, en *La Riqueza de las Naciones* (1776), Adam Smith (1723-1790) mencionaba de pasada la cuestión migratoria, señalando ya sus complejidades, y vinculándola a la búsqueda de oportunidades: *“(…) la experiencia indica claramente que, de todos los equipajes, el ser*

*humano es el más difícil de transportar. Si los trabajadores pobres, por lo tanto, pueden mantener a sus familias en aquellas comarcas del reino donde el precio del trabajo es más reducido, deberán vivir con holgura en aquellas donde es más elevado”* (trad. 2011: 81).

Esta perspectiva está presente en las razones de movilidad interna que, en el siglo XIX, provoca la Revolución Industrial. El auge de esta revolución modificó radicalmente las condiciones de trabajo de millones de personas en Europa y América del Norte y tuvo un impacto significativo en los patrones migratorios. Pero esta vinculación no será explorada en profundidad hasta casi medio siglo después, cuando se publica *Las Leyes de las Migraciones* (1885), de Ernest-George Ravenstein (1834-1913). La intención de esta obra era explicar patrones migratorios y, por lo tanto, poder predecir los mismos y analizar sus efectos en las relaciones entre países. Con la explotación de datos estadísticos de la población de Reino Unido, una acción innovadora y poco desarrollada a finales del XIX, Ravenstein estableció tres grandes categorías de población (autóctonos, fronterizos y extranjeros) y condensó los principales descubrimientos de su investigación en una serie de “leyes migratorias”. Sin ánimo de exhaustividad, puesto que el tema ha sido profusamente estudiado, Ravenstein apuntaba, entre otras cuestiones, que la principal causa de las migraciones son las disparidades económicas, y el móvil económico predomina entre los motivos de las migraciones; que la mayor parte de las migraciones son de corta distancia y se concentran en puntos de atracción principales; que las migraciones se producen escalonadamente; que entre las migraciones de corta distancia predominan las mujeres, al contrario que en las de larga distancia; o que las migraciones tienden a aumentar con el desarrollo económico y con el progreso de la tecnología y el transporte (Arango, 1985).

Muchos teóricos siguieron las conclusiones trazadas por Ravenstein, y una gran parte de las teorías contemporáneas sobre las migraciones son variantes, en mayor o menor medida, de dichas conclusiones (Stouffer, 1940; Zipf, 1946). En una revisión de las “leyes” de Ravenstein, en 1966, E.S. Lee publicó *Una Teoría de las Migraciones*, donde afirmaba que estas eran el resultado de la ecuación entre beneficios y costes de los factores de atracción y de expulsión, que eran básicamente, pero no sólo, de carácter económico. Desde la óptica de la economía neoclásica, esta teoría de los factores de atracción y expulsión (*pull-push*) se regía por factores de atracción predominantemente económicos como la oferta laboral, el nivel salarial y las

condiciones generales de trabajo en destino, mientras que la falta de oportunidades de trabajo, los sueldos bajos y las bajas expectativas de promoción, son los principales factores de expulsión en origen. Para Lee, los factores de expulsión y de atracción no sólo se debían a cuestiones económicas, sino que también debían tomarse en consideración factores geopolíticos como la distancia física entre origen y destino y las dificultades de cruzar fronteras, así como de factores de tipo sociodemográfico, como la clase social, la edad, el sexo o el nivel de formación, entre otros. Lee, además, puso de relieve el carácter cíclico de los flujos migratorios, relacionándolos con las fluctuaciones del mercado de trabajo y con los ciclos económicos internacionales.

La teoría neoclásica ofrece una perspectiva macro que presta atención a los factores estructurales. Aparecen aportaciones como la teoría del mercado laboral segmentado (Piore, 1979), la nueva teoría económica de las migraciones laborales (Stark & Bloom, 1985) o la teoría de sistemas mundiales (Petras, 1981; Sassen, 1988). Estas se complementan con aportaciones teóricas que también recogen la importancia de las redes migratorias, como la teoría del capital social (Massey, Goldring & Durand, 1994) o del sistema migratorio (Zlotnik, 1992), el papel de las redes migratorias (Portes & Böröcz, 1989), por mencionar algunas. De igual modo, aparecen propuestas teóricas micro como como la teoría de la elección racional individual (Todaro, 1969) o la teoría del capital humano (Mincer, 1974; Becker, 1975). De hecho, parece que la lógica de los factores de expulsión y de atracción de Lee (1966) se han ido ampliando y transformando en las últimas décadas (Massey et al., 1999; Arango, 2000).

En cualquier caso, las teorizaciones sobre las migraciones conforman una amalgama de referencias procedentes de distintas ciencias sociales (Davis, 1988; Arango, 2017 y 2018), lo que dificulta cualquier intento exhaustivo de identificar las diferentes teorías sobre migraciones, aun cuando se ha ido construyendo un cuerpo teórico de las migraciones (Piché, 2013). Los retos de la investigación migratoria continúan hoy abiertos y, en el caso de Europa, se considera que una de las principales debilidades de esta investigación ha sido precisamente su fragmentación (Kraal, 2008). En cualquier caso, durante las últimas décadas del siglo XX e inicios del XXI, el debate teórico sobre las migraciones ha crecido notablemente (Joly, 2016; Fröhlich, 2017; Massey, 2018), y ha ido incorporando nuevas perspectivas en el estudio de las

migraciones internacionales, también desde el ámbito de la ciencia política y las relaciones internacionales.

## **2. Las políticas de inmigración y asilo como foco de interés**

Esta rápida revisión teórica ha querido servir, en definitiva, para ofrecer un marco teórico para entender las cuestiones sobre las que basculan las políticas migratorias (Meyers, 2000; Castles, 2004; Castles et al., 2014). Como cualquier política pública, su estudio no deja de ser el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. Se busca así entender cómo se introducen las cuestiones en la agenda pública, qué decisiones se toman, qué actores participan, de qué recursos se dispone y cómo se evalúan los impactos de estas actuaciones (Meny & Thoening, 1992). En este sentido, cabe mencionar que la ciencia política ha llegado tarde al estudio de las migraciones internacionales (Meyers, 2000; Biderbost, 2010), mucho después que otras disciplinas como la economía, la sociología o la antropología, a pesar del impacto y complejidad de este fenómeno en tiempos de globalización (Sassen, 2003). A pesar de su crecimiento claro en los últimos años, la aportación de la ciencia política a la literatura sobre migraciones está aun poco desarrollada (Meyers, 2000).

En el enfoque politológico de las migraciones, el campo de estudio privilegiado han sido las políticas migratorias entendidas como actuaciones públicas destinadas a articular la entrada (o salida) y residencia (derechos y deberes) de las personas no-nacionales en un territorio determinado (Hammar, 1985; Bolzman, 1999). Otros enfoques, como la incorporación cívico-política de las personas no-nacionales en una comunidad nacional distinta, también conforman este espacio de interés de la ciencia política en el ámbito migratorio, y forman parte de un proceso progresivo de ir construyendo un marco analítico más ordenado y desarrollado en este campo de estudio. En este sentido, puede entenderse que las políticas migratorias determinan el grado de apertura o cierre de las sociedades (Hollifield, 2000), por lo que entender cómo se construyen estas políticas y sobre qué perspectivas teóricas del pensamiento se articulan es clave para su análisis (Henry, 2009).

El acercamiento a las cuestiones migratorias desde la ciencia política requiere, de modo evidente, atender a las respuestas de los Estados a estos movimientos. ¿Hasta qué punto los propician o los regulan? ¿Con qué objetivos? ¿Mediante qué instrumentos, recursos o

actores? ¿Cómo se determina y gestiona la extranjería? Todas estas cuestiones se han ido planteando principalmente en los países receptores de flujos migratorios, lo que puede servir para explicar la aún más tardía atención que se presta a las actuaciones de los Estados que son fuente de flujos migratorios. De la gestión y participación en el diseño, construcción e impacto de las políticas migratorias, hoy también cabe destacar el interés por la definición del concepto de Estado-nación sobre el que se sustenta el actual sistema internacional, planteándose los límites de este y abriendo nuevos debates sobre cuestiones como la ciudadanía o la participación cívico-política de quiénes no son nacionales.

Desde la ciencia política se han utilizado comúnmente teorías económicas para explicar el desarrollo de las políticas migratorias en los países industrializados liberales, que hoy podríamos definir como países del Norte Global. Estas teorías sostienen que los factores económicos son clave para determinar los flujos migratorios y las dinámicas entre países emisores y países receptores (Castles & Kosak; 1985Meyers, 2000). Desde esta perspectiva, el papel de los Estados parecería limitado en su objeto de modificar los movimientos migratorios a través de políticas migratorias. De manera más reciente, se han ido incorporando otros marcos de debate que apuntan que los movimientos migratorios pueden sostenerse por argumentos culturales, ideológicos o políticos, y el debate debe centrarse en cuestiones como los límites del Estado-nación y, por ende, de la ciudadanía (Brubaker, 1992; Soysal, 1994; Young, 1996; Barbieri, 1998; de Lucas, 2003; Bauböck, 2006).

Este retraso también es evidente en el campo de las relaciones internacionales (RRII), cuyo interés por el estudio de las migraciones es aun más tardío. Progresivamente se han ido identificando espacios en los que las migraciones internacionales interfieren directamente con las RRII (Johnson, 2017), puesto que las migraciones contemporáneas son una función clave del sistema internacional de Estados. Sin fronteras que cruzar no habría políticas migratorias, y no habría necesidad de determinar quién las cruza (es decir, entra en un territorio estatal distinto), por dónde y por qué razones lo hace. Además, en tanto que fenómeno global, las migraciones internacionales son una cuestión claramente abierta al diálogo, la cooperación o la confrontación bilateral entre Estados. Y no sólo bilateral, en tanto que, desde 1948, se han ido construyendo instituciones internacionales que, como ACNUR, OIT y más recientemente OIM, trabajan para articular un marco de gobernanza global del

fenómeno migratorio<sup>1</sup>. En este sentido, dado que el control de las fronteras estatales es clave para entender la soberanía de un Estado, y que las relaciones bilaterales y multilaterales son parte central del sistema internacional contemporáneo, sorprende el poco interés tradicional que, desde la disciplina de RRII se ha prestado a las migraciones, y por ende a las políticas migratorias (Koser, 2016). La aproximación desde teorías de las RI a las políticas migratorias es, por lo tanto, una necesidad que, además, encaja en la propia definición que Manning hacía de las relaciones internacionales, un concepto que *“designa a toda manifestación del comportamiento humano que, naciendo del lado de una frontera política nacional, ejerce una acción sobre el comportamiento humano del otro lado de la frontera”* (Barbé, 1995: 20).

Así, esta investigación politológica se complementa con la contribución de los estudios de RRII para dar paso al examen del proceso de *securitización* de la política europea de inmigración y asilo.

### **3. Sobre las políticas de inmigración y asilo y el desarrollo de una política europea común**

La movilidad humana es un fenómeno complejo, en tanto que es heterogéneo y plural, porque no existe “la” inmigración ni una tipología unívoca de “persona migrante” (de Lucas, 2004). La suma de razones, estrategias, mecanismos y formas por las que las personas se mueven entretejen una movilidad multidimensional y multicausal, que además puede ser un factor determinante en las transformaciones políticas, sociales, económicas y culturales tanto en las sociedades de origen como en las de destino y tránsito.

Con pinceladas gruesas, se podría decir que las políticas y normas que regulan la inmigración y el asilo son aquellas que establecen los requisitos y condiciones para que una persona extranjera entre y establezca su residencia en un país distinto al de su nacionalidad, o por el contrario, no pueda ni acceder ni establecerse. Las políticas de inmigración y asilo han sido tradicionalmente competencia exclusiva de los Estados, en la medida que afectan a dos de sus elementos constitutivos: el territorio y la población. Los Estados se convierten así en la

---

<sup>1</sup> Cabe mencionar, en este contexto, las últimas contribuciones a la gobernanza global, como son la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016 (A/71/L.1. 13 de septiembre de 2016, consultable en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/71/L.1>), el Pacto Mundial sobre Migración (consultable en <https://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml>) y el Pacto Mundial sobre Refugio (consultable en <https://www.acnur.org/pacto-mundial-sobre-refugiados.html>), ambos de 2018.

pedra angular de las políticas migratorias, en tanto que son ellos quienes otorgan la nacionalidad y quienes determinan en qué condiciones y qué requisitos deberán cumplir aquellos que no la ostenten para entrar en su territorio. La única limitación a esta amplia discrecionalidad proviene de los compromisos con el derecho internacional público, como el derecho de asilo, que deben garantizar el acceso al territorio a aquellas personas que puedan requerir de protección internacional. El marco normativo internacional también les obliga a garantizar los derechos básicos universales a cualquier persona, si bien no existen instrumentos internacionales que puedan sancionar este incumplimiento.

Las medidas para articular la entrada y residencia de las personas extranjeras en un territorio son, por lo tanto, potestad estatal, y pueden derivar en discriminaciones en tanto esta sea la voluntad de legisladores y gestores. Pero a su vez, las políticas de inmigración (especialmente cuando se ajustan al marco de los tratados internacionales) son el instrumento que garantiza la existencia de derechos para las personas extranjeras que residen en un país determinado, puesto que, sin el reconocimiento explícito de su presencia en un territorio, serían personas cuyos derechos podrían ser vulnerados sin más. Por otro lado, las políticas migratorias también deben articular la recepción y acomodación de las personas recién llegadas en las sociedades de destino. Y esta doble dimensión debe entenderse como la integralidad de las políticas migratorias y sus instrumentos. Cómo se articulan los mecanismos de entrada en un país determinan en buena medida los procesos de acomodo de la población migrante en el mismo (Money, 1997; Papademetriou, 1996; Carens, 2013).

Por definición, las políticas de inmigración distinguen entre personas nacionales y extranjeras, pero los límites de esta diferenciación son también discrecionales. Así, hay países en los que las personas extranjeras gozan de condiciones similares a las nacionales en materia de derechos económicos y sociales, por ejemplo, pero también hay muchos en los que las personas extranjeras sólo pueden trabajar en determinados sectores o en condiciones menos reguladas que la mano de obra autóctona. En la mayoría de los países, los derechos políticos de la población extranjera son siempre más restringidos que los de la población nacional, siendo la naturalización en muchas ocasiones la única vía para que las personas extranjeras puedan acabar gozando de los mismos derechos que las personas que ostentan la nacionalidad del país.

Se plantea, así, una cuestión que va más allá de la teoría política de las migraciones (Carens, 1987 y 1999; Brubaker, 1992; Barbieri, 1998; Bauböck, 2006; Carrera, 2009), pues abre una reflexión intrínsecamente vinculada a los límites del Estado-nación, planteándose cuestiones cómo quién forma parte de la comunidad de un país – o, lo que es lo mismo, qué sucede con las personas migrantes que ya están en un país de destino –; y cómo se articula el acceso a un territorio determinado - es decir, quiénes son las personas que pueden entrar y permanecer en un determinado país, y por qué razones. En los Estados democráticos, incluidos los países de la Unión Europea, estas cuestiones no son baladíes, pues resultan clave para determinar cómo, efectivamente, se construyen las políticas migratorias en estos países y cómo las mismas determinan los derechos y libertades de las personas no-nacionales (Carens, 1999 y 2013; Meilaender, 1999). En palabras de Ochoa Espejo,

*“Broadly speaking, Carens argues that certain democratic principles, ones that are widely accepted in receiving countries, imply that current immigrants should be given more legal rights that they are currently granted, and that receiving countries should admit many more people, especially refugees. Democratic states know better, and they should do better”.* (Ochoa Espejo, 2017: 151).

Sobre la pertinencia, cabe recordar que los Estados-nación construyen su comunidad básicamente a través de la nacionalidad que se otorga por *ius sanguinis* y/o por la vía del *ius soli* para construir la comunidad nacional, y así ampliar la titularidad de derechos, deberes y libertades para la mayoría de las personas que residen en un territorio, aun cuando hayan nacido en otro. Se trata de superar, así, la doble frontera de los derechos humanos que se configura con la inmigración (de Lucas, 1994; La Spina & Solanes Corella, 2014). Una primera pivota sobre la soberanía estatal, y es la que facilita el acceso a las personas no-nacionales en su territorio. La segunda se basa en la línea de exclusión de derechos de las personas no-nacionales en los Estados. La primera frontera que señala de Lucas (1994) no parece que vaya a modificarse, y goza de buena salud, en tanto que los mecanismos de entrada y residencia siguen siendo una potestad soberana estatal. En la segunda frontera, las distinciones se han ido reduciendo con el paso de los años, especialmente en los países democráticos, pues aun cuando no se ha resuelto completamente se ha avanzado considerablemente en la equiparación de algunos derechos. La naturalización, en este sentido, se entendería como el

final de esta frontera, puesto que convertiría a quienes no son nacionales en ciudadanos y ciudadanas de pleno derecho. Este camino, pero, no siempre es de fácil acceso, y plantea un importante debate sobre el acceso y disfrute de distintos derechos por parte de las personas no-nacionales a lo largo del recorrido. La doble frontera en que separa a las personas nacionales de las no-nacionales materia de derechos, pues, continúa existente.

Este es un punto clave de las políticas de inmigración, porque de hecho viene a plantear cuestiones cruciales sobre la propia concepción de la democracia liberal. En la lógica liberal, el disfrute abstracto de las libertades individuales no debería estar limitado por fronteras territoriales, pero para que sea efectivo, sólo se entiende posible con una formulación de Estado que las garantice (Rawls, 1993). Las políticas de inmigración se entienden, así, como una yuxtaposición compleja en la que se ponen en duda los principios que legitiman la democracia liberal, a la vez que se convierten en las garantías para la aplicación última de estos (Huysmans, 2004; Boswell, 2007; Aradau, Huysmans, & Squire, 2010; Hafner, 2016; Ochoa Espejo, 2017). Además, la interrelación entre democracias liberales y la construcción de un 'espacio' internacional liberal se entiende también como un reto para reconciliar los dilemas de la soberanía y la interdependencia, o la protección y preservación de derechos entre, y dentro, de los Estados (Ikenberry, 2018).

En este sentido, y aunque parece complicado definir un solo modelo de gobernanza migratoria que pueda acomodar toda la experiencia de los Estados democráticos liberales (Freeman, 1995; Huysmans, 2004), un enfoque instrumental entendería que las políticas migratorias liberales deben tener en cuenta la libertad individual de hacer elecciones migratorias; la protección de los derechos de las personas, y la protección del Estado de Derecho. Asimismo, se entiende que, en este contexto de democracia liberal, las restricciones se justifican mejor cuando son articuladas como mecanismos de defensa de valores o derechos propios, aunque pueda suponer la vulneración para los de otras personas (Chorres, 2012).

En relación con el acceso al territorio, el debate sobre la protección de derechos queda, funcionalmente hablando, en los límites del territorio. Es precisamente en este punto donde se plantean interesantes debates sobre los criterios de acceso y de exclusión, tanto los que son discrecionales como los que vienen determinados por el derecho internacional público

(Carens, 2013). ¿Hasta qué punto la toma de medidas restrictivas en el acceso supone una contradicción con el mantenimiento de un régimen liberal? Este es un debate interesante, porque de nuevo plantea los límites de las democracias liberales. Para algunas voces (Carens, 2013), las políticas migratorias de la Unión Europea parten de una premisa iliberal, mientras que para otras (Rawls, 1993), las restricciones no deben confundirse con regímenes iliberales. De hecho, es seguro que regímenes iliberales y no democráticos pueden tener medidas migratorias aperturistas, porque eso les beneficia en términos de país o de grupos de interés bien articulados. También pueden darse regímenes liberales con medidas restrictivas, bien de carácter temporal o permanente. No es, pues, en la restricción de acceso, donde radica la mayor diferencia entre regímenes liberales e iliberales, sino en la concesión y protección de derechos y libertades a las personas que ya están en el territorio. El debate sobre las medidas restrictivas, pues, y para que tenga mayor sentido, debe vincularse al reconocimiento y cumplimiento de las obligaciones internacionales que las democracias liberales tienen que garantizar no sólo en su territorio, sino en el tránsito de entrada al mismo (Chorres, 2012).

La paradoja liberal que plantea Hollifield (1992) se define precisamente por esta tensión entre la tendencia de las democracias liberales a construir políticas migratorias más abiertas, y la necesidad de articular restricciones, limitadas, eso sí, por la protección de los derechos humanos y los marcos normativos (Hollifield, 1992 & 2004; Joppke, 1998; de Haas, 2019):

*Since the end of World War II, international economic forces (trade, investment, and migration) have been pushing states towards greater openness, while the international state system and powerful (domestic) political forces push states towards greater closure. This is a liberal paradox because it highlights some of the contradictions inherent in liberalism, which is the quintessentially modern political and economic philosophy and a defining feature of globalization (Hollifield, 2004: 886).*

Estas restricciones responden a los cambios percibidos, en las últimas décadas, en los flujos migratorios. Estos han sufrido un proceso de dualización (Arango, 2003), conformándose una inmigración ‘deseable’ (migración de personas altamente cualificadas, por ejemplo) con una inmigración ‘no deseable’ (no cualificados, irregulares, etc.). Las políticas de inmigración y asilo se dibujan como instrumentos para articular toda esta nueva movilidad, y en los países de la Unión Europea básicamente pivotan en clave laboral y en relación con el control de

fronteras; entre la migración deseada y la no deseada (Carling, 2011). Mientras en la primera línea se desarrollan (pocas) acciones dirigidas a atraer a la migración deseada (aun cuando no siempre sea la que requieren los mercados laborales), en la segunda línea las (muchas) acciones desarrolladas buscan desincentivar la llegada de esta migración no deseada (de Lucas, 2004).

Finalmente, y en el marco de la Unión Europea, además de la pertenencia y el acceso al territorio, parece necesario mencionar la importancia de la cooperación multilateral, que dota de una nueva dimensión las cuestiones hasta ahora planteadas. En palabras de Hafner,

*“In order to preserve liberal values, European states will continue to resort to illiberal means to achieve the preservation of liberal values”* (Hafner, 2012: 2).

Tal como se conocen hoy, las políticas migratorias son estadocéntricas por definición, y no existen demasiados espacios compartidos en los que se regulen los movimientos migratorios de forma bilateral o multilateral (Guiraudon & Lahav, 2000). En tanto que se pudiera entender como una cesión de soberanía, los Estados se resisten a avanzar en la cooperación en materia migratoria, y los espacios de gobernanza compartida en materia migratoria son muy escasos y competencialmente limitados. Experiencias históricas recientes como los acuerdos bilaterales de mano de obra; el uso (o ausencia) de instrumentos migratorios como pasaportes o visados como indicadores del nivel de confianza entre países; o las políticas de asilo como instrumentos de confrontación entre Estados demuestran que el diálogo y la cooperación en materia migratoria ha existido siempre. La relación entre las políticas de inmigración y la política exterior, en este sentido, no es nueva ni reciente, aun cuando haya ido transformándose (Franzblau, 1997; Weiner & Münz, 1997; van Selm, 2002; Lavenex, 2006).

Todo ello sucede con límites claros para proteger la soberanía propia a la hora de cooperar y colaborar con otros países involucrados en los intercambios migratorios. Precisamente por esta razón, el estudio de la política europea de inmigración y asilo es especialmente interesante, puesto que viene a constituirse como un elemento novedoso de análisis, al tratarse del proceso de construcción de una política *multilateral* en materia migratoria

(Parker, 2007; Geddes & Scholten, 2017; Goig Martínez, 2017; Vatta, 2017; Pinyol-Jiménez, 2019).

En los países europeos, la creación de un área de libre circulación para sus nacionales en 1985 supuso la supresión de las fronteras comunes interiores y, por lo tanto, la necesidad de armonizar los mecanismos de acceso de las personas extranjeras en este espacio común. La gestión de la inmigración extracomunitaria se convertía así en una necesidad derivada del establecimiento de la libre circulación en el territorio de la Unión Europea (Collinson, 1994; Peers, 1998; Zimmermann, 1995). Es por esta razón que, en el Tratado de Maastricht (1993), se oficializó la cooperación de los gobiernos europeos en materia de Justicia e Interior y se incluyó la inmigración y el asilo como temas que, por ser de interés común, debían ser abordados en el marco de la Unión Europea<sup>2</sup>. En el Consejo Europeo de Tampere (1999) se inicia el proceso de construcción de una política europea común de asilo y migración. Desde entonces se han diseñado diferentes acciones, normas e instrumentos comunes para formalizar una política de inmigración y asilo común (Monar, 1999; Guiraudon, 2000). En estos veinte años, los avances han sido importantes e innovadores, en la medida que se han articulado marcos normativos supranacionales en cuestiones como las condiciones de entrada y residencia para las personas nacionales de países no-UE, o las condiciones para garantizar los procesos de reagrupación familiar o los mecanismos para atender a las personas en necesidad de protección internacional. Se trata de avances clave, que han convertido a la Unión Europea en el único espacio supranacional con un marco estructurado avanzado de gestión migratoria compartida (Baldwin-Edwards & Schain, 1994). Esta excepcionalidad no queda exenta, obviamente, de voces críticas ni de contradicciones en el desarrollo de un marco de gobernanza migratoria supranacional.

Las políticas de inmigración y asilo de la Unión Europea se convierten, por lo tanto, en una confluencia única en la que se avanza en la construcción de instrumentos supranacionales que gestionan la movilidad humana (Zapata-Barrero, 2001; Lavenex, 2006; Karyotis, 2007; Guild, 2009; Huysmans, 2010). Por un lado, porque se trata de una política pública, una

---

<sup>2</sup> A lo largo de esta investigación se hará mención a la Unión Europea en muchas ocasiones. Excepto cuando se explicita por razones necesarias, hay que entender que el término 'Unión Europea' se usa de modo habitual para facilitar la lectura, aun cuando el mismo no se acuñó hasta 2009 en el Tratado de Lisboa, siendo antes la denominación correcta Comunidad Europea, y con anterioridad a 1993 la Comunidad Económica Europea. Véase el capítulo 2.

apuesta de gestión, sobre la cuestión migratoria que intenta incorporar cuestiones de carácter económico, pero también de identidad y seguridad. Por el otro, porque se trata de una innovación inédita, en la medida que se hace, de manera excepcional, fuera de los marcos de un Estado, desde una entidad supranacional. Más allá de la cooperación intergubernamental, la política común en estos ámbitos se ha desplazado al espacio de la gestión supranacional. El examen de la política de inmigración y asilo de la Unión Europea se convierte, así, en un ejercicio altamente atractivo, especialmente porque sus veinte años de historia permiten una comparativa también diacrónica, que igualmente facilita entender qué ha sido de la Unión Europea en estos años.

#### **4. Objetivos y límites de esta investigación: la *securitización* de las políticas de inmigración y asilo**

En los últimos años, en el espacio europeo, aunque no sólo, se está produciendo un incremento de la cooperación multilateral entre Estados en materia migratoria. Una parte importante de esta cooperación está vinculada a cuestiones de seguridad y protección de fronteras. Las dinámicas de diálogo y colaboración en materia, por ejemplo, de migraciones laborales, se han visto superadas por las iniciativas y acciones emprendidas en el control de la movilidad. Cuestiones concretas como la gestión de las fronteras han ido desplazando otras consideraciones de carácter más integral sobre la movilidad humana, y en este sentido, la perspectiva de la seguridad del territorio ha ido adquiriendo una mayor centralidad. Aparece, así, el concepto de *securitización* en las políticas de inmigración y asilo, que pretende plantear cómo se construyen nuevas cuestiones de seguridad que superan los marcos de referencia militares tradicionales (Williams, 2008; Emmers, 2013).

A lo largo de los años 70 y 80 se abrió un debate sobre cómo analizar las ‘nuevas’ cuestiones de seguridad, poniendo especial énfasis en la definición “del qué es la seguridad” (Waever, 2004), en el que la Escuela de Copenhague (ECPH) jugó un papel clave. Por ello, en esta investigación la contribución de la ECPH, tanto en el concepto de *securitización* como en el desarrollo de los elementos constitutivos y formativos del mismo, la convierten en un instrumento útil para determinar la existencia de un proceso de *securitización* y los elementos que lo conforman.

El objetivo de esta investigación es analizar la gestión migratoria europea desde la óptica de la *securitización*, para determinar la existencia de este proceso, sus límites y sus contradicciones. A su vez, se pretende determinar hasta qué punto algunas de las actuaciones que hoy se dan en la gestión migratoria en el marco de la Unión Europea están determinadas o no por esta perspectiva *securitizada* y, por lo tanto, cuáles pueden ser las consecuencias de este proceso en la construcción de una política europea de inmigración y asilo. Se tomará como marco de referencia temporal el período 1999-2020.

En esta línea, se planteará como hipótesis inicial que en el marco de la Unión Europea la política común de inmigración y asilo ha sido objeto de un proceso de *securitización*, y que el mismo se ha producido con intensidades variables. Además, se complementará con la hipótesis de que la existencia de un proceso de *securitización* permite la toma de decisiones excepcionales en materia de inmigración y asilo.

En tanto que la gestión de la inmigración es un asunto ya politizado (Emmers, 2013), puesto que se gestiona en el marco del sistema político, forma parte de la agenda pública, y requiere de decisiones gubernamentales y de atribución de recursos públicos, la pregunta de investigación es si la política europea de inmigración y asilo se ha securitizado, y qué explica que haya variación en los niveles de *securitización*. De modo complementario, se quiere confirmar que uno de los efectos de la *securitización* es la apertura de un espacio de discrecionalidad para los gestores que permite la adopción de medidas excepcionales, en tanto que inhabituales, en la gobernanza migratoria. De este modo, se estructuran dos hipótesis de trabajo clave, que articulan esta investigación:

**H1. En la Unión Europea, la política de inmigración y asilo ha sido objeto de un proceso de *securitización*, y el mismo se ha producido con intensidades variables a lo largo del tiempo.** En este sentido, se entiende que se produce un proceso de *securitización* cuando existen actos discursivos que convierten la inmigración y/o el asilo en una amenaza para un objeto de referencia determinado. Además, se considera que estos actos pueden variar tanto en relación con el objeto de referencia (seguridad nacional, identidad nacional, Estado de bienestar) como en intensidad, pudiendo afectar y modular el proceso de *securitización*.

**H2. Este proceso de *securitización* impacta en las políticas de inmigración y asilo, ampliando el margen de maniobra de manera excepcional en la gestión de estas cuestiones.** En este sentido se quiere determinar si la *securitización* de las políticas de inmigración y asilo permite la toma de medidas excepcionales en dimensiones distintas como la seguridad nacional, la identidad nacional o el Estado de bienestar. De igual modo, se quiere plantear si, y hasta qué punto, el proceso de *securitización* se retroalimenta y refuerza la idea de la inmigración como amenaza, lo que intensifica la cantidad y calidad de las medidas excepcionales utilizadas, incluyendo instrumentos militares. Finalmente, se quiere plantear la posibilidad de un proceso de *desecuritización* y lo que supondría en modificar y reorientar las políticas de gestión de la inmigración y el asilo. En palabras recogidas en obra colectiva C.A.S.E,

*“The category of the exceptional has been invoked to justify and mobilize an array of violent and illiberal practices, including detention without trial, derogation from human rights law, complicity in torture, ‘extraordinary rendition’, the curtailment of civil liberties and the securitization of migration”.* (C.A.S.E Collective 2006: 465).

Esta investigación, por lo tanto, pretende hacer una sistematización del proceso de *securitización* de la política europea de inmigración y asilo, y determinar así cuál es la cuestión y el objeto de referencia amenazado; quiénes son los actores y cuáles son los actos discursivos de la *securitización*, así como la exposición de las medidas excepcionales.

Determinar las características de actos discursivos que dirijan y condicionen este proceso de *securitización*, así como profundizar en los marcos narrativos, es una cuestión fundamental en esta investigación, y será examinada desde la perspectiva del análisis del discurso. El objetivo es, por lo tanto, analizar el contenido de una política pública mediante un método de carácter cualitativo como es el análisis de contenidos, que parece especialmente pertinente en la medida que responde mejor a las necesidades que pueden plantearse desde el ámbito político-institucional. El análisis de contenidos se basa en la lectura como instrumento de recogida de información: una lectura que sigue el método científico y ha de ser, por lo tanto, sistemática, objetiva, replicable y válida (Berelson, 1952). En el análisis de contenido conviven a la vez la observación y producción de datos y su interpretación, y estas pueden ser expresas (especificadas por el que produce el objeto de análisis) o latentes (que

están sin explicitar y se pueden entender según el contexto). Otros autores han preferido descartar la necesidad de que los análisis de contenidos sean cuantitativos y han incorporado la posibilidad de un análisis cualitativo que permita identificar el contenido latente de los textos y, por tanto, incorporar la idea de inferencia (Bardin, 1996). Es evidente que cualquier proyecto de investigación que se base en métodos cuantitativos está sujeto a las críticas de déficit de rigor, falta de validez o falta de generalización que suele acompañar esta metodología, pero el objetivo del análisis de contenidos es buscar las técnicas necesarias para explicar y sistematizar el contenido de los mensajes que se encuentran en el soporte seleccionado. Se pretende poder efectuar deducciones lógicas y justificadas, que tengan en cuenta el emisor y el contexto de estas producciones y, eventualmente, sus efectos (Lakoff & Ferguson, 2006).

A través del análisis de contenidos, por lo tanto, se quiere poder determinar si ha habido un proceso de *securitización* en la política europea de inmigración y asilo en el que las instituciones europeas han actuado como actor de *securitización*. Se pretende utilizar para ello, básicamente, fuentes primarias y estudios ya realizados.

Como se puede deducir, esta investigación tiene cierta voluntad exploratoria, no tanto en su conceptualización como en su implementación analítica. En relación con el primer punto, se quiere articular un marco referencial que permita entender el proceso de *securitización* en relación con la política europea de inmigración y asilo. Pero en la implementación analítica, se ha optado por analizar las agendas de trabajo en cuestiones de inmigración y asilo producidas entre 1999 y 2020. Eso significa que esta parte podría complementarse con la incorporación de nuevos actos discursivos, pero también de otros actores de *securitización* (principalmente los denominados actores de (in)seguridad por la Escuela de París, pero también los partidos políticos de carácter nacional o los medios de comunicación, por ejemplo) y al mismo tiempo, explorar con mayor profundidad los factores contextuales que acompañan la producción documental analizada.

## **5. Estructura del trabajo**

Entender las causas y las consecuencias de este proceso de *securitización* es el objetivo de esta tesis doctoral, que busca focalizar el análisis en las políticas de inmigración y asilo de la

Unión Europea, desde su inepción en 1999 hasta 2020. Se recogen así dos décadas de desarrollos normativos, propuestas de trabajo y narrativas, para poderlas examinar desde la perspectiva *securitizada* que propone la Escuela de Copenhague.

El primer capítulo que sigue a esta introducción pretende delimitar el marco teórico que utilizaré en este análisis para demostrar hasta qué punto las políticas de inmigración se están construyendo bajo la lógica de la *securitización*, y cuáles son los impactos que de ello pueden derivarse. Para ello, revisaré en primer lugar la teoría de la Escuela de Copenhague sobre el concepto de *securitización* y haré una primera aproximación al concepto, que pretende contribuir al debate sobre una terminología que se ha ido extendiendo en los últimos años en la esfera pública, aunque que no siempre está suficientemente fundamentado o pueda tener significados polisémicos. El análisis de la *securitización* de esta investigación parte de la estructura y contenidos de la Escuela de Copenhague, que, a pesar de sus críticas –a las que también se hace mención–, se considera un marco analítico consistente y adecuado.

El segundo capítulo busca contextualizar el proceso de construcción de una política de inmigración y asilo en la Unión Europea, desde 1999 hasta 2020. Se trata de un capítulo que procura delimitar el ámbito de investigación de esta tesis doctoral, compartiendo con quienes la lean las características, procesos y actores que han participado en la construcción de esta política europea común en los últimos veinte años. Dado que el estudio de la política de inmigración y asilo como tal ha sido, es y será objeto último de muchas investigaciones, este apartado debe entenderse como un elemento necesario, pero no último, de esta tesis doctoral.

El tercer capítulo supone el encuentro de los dos anteriores, puesto que se aplicará el entramado conceptual de la *securitización* a la política europea de inmigración y asilo. Con una mirada comparada de carácter diacrónico, el capítulo pretende determinar la existencia de un proceso de *securitización*, como hipótesis inicial, en la política europea de inmigración y asilo, desde 1999 hasta 2020. Para ello, se entrará a examinar los distintos elementos que configuran la *securitización*, para determinar hasta qué punto, si así fuera, este proceso ha tenido lugar en el marco de la política europea de inmigración y asilo, y cuál es la tendencia que se divisa en el desarrollo futuro de la misma.

El cuarto capítulo analiza esta lógica de *securitización* y se pregunta por sus consecuencias, e intenta identificar si las características actuales de las políticas migratorias de la Unión Europea, y sus disfunciones, son fruto de este proceso. Se pretende, de ese modo, contribuir a identificar y comprender algunas causas y consecuencias de las políticas migratorias actuales. A su vez, se quiere reflexionar sobre los límites de la paradoja liberal (Hollifield, 1992) en la medida que permite examinar hasta qué punto los países europeos pueden aplicar medidas iliberales para preservar valores liberales.

En un último capítulo se sintetizan los principales resultados de esta investigación, y se plantean algunas reflexiones sobre los retos que deben afrontar las políticas migratorias. A partir del caso de la Unión Europea, se plantean algunas reflexiones sobre la respuesta pública ante el fenómeno migratorio, que, si bien no es nuevo, ha alcanzado una preponderancia inédita en las agendas políticas del denominado Norte Global.

En resumen, esta tesis doctoral quiere ser una contribución ambiciosa, pero no pretenciosa. Busca contribuir y acercar un debate insuficientemente explorado en la literatura académica en español que relaciona las migraciones con la seguridad, desde la perspectiva de la *securitización*. Para ello, aunque se van a utilizar los referentes teóricos que me han precedido en este campo, pretendo contribuir a fortalecer un espacio de encuentro entre otras disciplinas y ámbitos de estudio, como las relaciones internacionales, los estudios de seguridad o las políticas públicas, que se entremezclan de manera natural al hablar de un fenómeno como las migraciones y su gestión pública.

## **CAPÍTULO 1. EL MARCO DE ANÁLISIS: EL CONCEPTO DE *SECURITIZACIÓN* SEGÚN LA ESCUELA DE COPENHAGUE**

El objetivo de este capítulo es delimitar el marco teórico que se utilizará en los análisis recogidos en los capítulos posteriores que, en su conjunto, buscan demostrar que las políticas de inmigración y asilo se han ido construyendo de acuerdo con la *securitización* del debate político y público. Con ello se pretende determinar qué significa y qué consecuencias tiene la discutida *securitización* de las políticas de inmigración y asilo en la Unión Europea, puesto que la misma conlleva la toma de medidas excepcionales que pueden contextualizar la toma de decisiones de externalización del control migratorio o la existencia de discursos de criminalización de la población migrante o la solidaridad, entre otras cuestiones.

Para hablar de *securitización* se ha optado por seguir el marco teórico propuesto por la Escuela de Copenhague en los años ochenta, cuya contribución amplía el abanico de temas de análisis en los estudios de seguridad, y cuya perspectiva parece la más convincente tanto por su desarrollo analítico como por su vinculación con el objeto de estudio. Se pretende, de ese modo, identificar y comprender algunas causas y consecuencias de las políticas migratorias actuales, y contribuir al debate sobre las respuestas públicas actuales que se implementan para gestionar un fenómeno, como el migratorio, que, si bien no es nuevo, ha alcanzado una prominencia inédita en las agendas de los países del denominado Norte Global.

Este capítulo, por lo tanto, pretende delimitar el marco teórico que se utilizará en el análisis de la *securitización* de las políticas de inmigración y asilo, demostrando hasta qué punto se están construyendo bajo esta lógica y cuáles son los impactos que de ello pueden derivarse. Para ello, se revisará el marco teórico que propone la Escuela de Copenhague, y se contribuirá al debate sobre un concepto que se ha ido extendiendo en los últimos años en la esfera pública, aun cuando no siempre lo ha hecho de forma suficientemente fundamentada.

### **1.1. Una breve introducción a los estudios de seguridad**

Teorizar sobre la sociedad internacional y sus problemas ha acompañado buena parte de la historia de la humanidad, especialmente vinculándose con el estudio de la guerra (Barbé, 1995). La guerra, que ya había sido objeto de estudio por parte de clásicos como Tucídides,

Machiavelli, Sun Tzu, Grotius o Clausewitz, por mencionar algunos, se sitúa, así, como uno de los focos centrales del estudio de las relaciones entre Estados u otras estructuras de poder. La articulación de una teoría sistemática de las Relaciones Internacionales (RRII) se produce de forma estructurada después de la Primera Guerra Mundial, y uno de los principales focos de interés de la disciplina es el fenómeno de la guerra como objeto de estudio (Arenal, 1990), así como el Estado como actor clave (Morgenthau, 1952; Barbé, 1995; Sanahuja, 2018). Esta mirada estadocéntrica, focalizada en la distribución del poder y en las cuestiones de seguridad nacional, constituye la principal premisa del realismo, cuya importancia es clave para entender el desarrollo de la disciplina, especialmente en sus orígenes (Devetak, George & Percy, 2017). De manera muy somera, puesto que existen excelentes obras de referencia sobre esta materia (Barbé, 1995; Beitz, 1999; Devetak et al., 2017)<sup>3</sup>, hay que destacar la existencia de dos grandes tradiciones de pensamiento en la teoría internacional: el realismo y el idealismo. Estas dos teorías dominantes han dibujado los parámetros de la disciplina, definiendo las cuestiones clave, los enfoques y sus paradigmas, especialmente a partir de la Segunda Guerra Mundial.

**Figura 1. Tradiciones clásicas de pensamiento en RRII**

	Realismo	Idealismo
Actores principales	Estados	Individuos
Foco contextual	Anarquía	Instituciones
Valor fundamental	Seguridad	Libertad
Comportamiento básico	Conflicto	Cooperación
Punto de vista	Pesimismo	Optimismo
Perspectiva histórica	Recurrencia y repetición	Cambio progresivo

Fuente: Devetak et al., 2017: 8. Elaboración propia.

<sup>3</sup> Véase, entre otros: Viotti, P. R., & Kauppi, M. V. (2019). *International relations theory*. Rowman & Littlefield. Booth, K., & Erskine, T. (Eds.). (2016). *International relations theory today*. John Wiley & Sons. Sylvester, C. (2002). *Feminist international relations: an unfinished journey* (Ser. Cambridge studies in international relations, 77). Cambridge University Press.

Si la Primera Guerra Mundial había significado el inicio de una disciplina como las RRII, la Segunda Guerra Mundial le dio un impulso significativo, y la consolidó como tal. En ese periodo convulso posbélico, los estudios académicos sobre seguridad aparecen de forma estructurada en el mundo anglosajón como una corriente dentro de las RRII. Con contenidos vinculados preeminentemente a cuestiones militares o a la identificación de amenazas para el Estado-nación tradicional (Baldwin, 1995), se iniciaba así una ‘nueva’ rama disciplinar. A pesar de considerar el periodo de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría como el establecimiento formal de los estudios de seguridad o estratégicos, lo cierto es que los mismos beben de las fuentes tradicionales de las RRII, y autores como los mencionados anteriormente, como Tucídides o Clausewitz, pueden considerarse claves en los estudios de seguridad (Koliopoulos, 2019). Pero el establecimiento de esta ‘nueva’ línea de estudios coincide con un debate mucho más amplio en el ámbito de las RRII como disciplina, en el que se definen nuevas aproximaciones para analizar y explicar el mundo (Barbé, 1995; Sanahuja, 2018). Conceptos tradicionales como seguridad, soberanía, guerra o paz se habían sometido a un proceso de reinterpretación, lo que entre otras derivadas supuso nuevos marcos metodológicos para el análisis de cuestiones de seguridad, con la inclusión de nuevos referentes de seguridad más allá del Estado o de otros ámbitos de análisis (Buzan, 1997; Guzzini & Jung, 2004), combinando las perspectivas más tradicionales de la disciplina con estudios de seguridad considerados críticos (Krause & Williams, 1996).

De modo progresivo, la literatura académica sobre seguridad fue ganando autonomía frente a las RRII, debido principalmente a la aparición de distintos autores que profundizaban sobre la seguridad como sujeto de estudio (Williams, 2008a). Si bien parece innegable que la seguridad ha sido objeto de interés desde siempre, su importancia también ha ido variando según el contexto histórico (Rothschild, 1995). Una de las contribuciones seminales se encuentra en Wolfers (1952), que apunta que cuando se usan retóricas de “seguridad nacional” o “interés nacional” es relativamente más fácil encontrar apoyos para prestar una atención más precisa a cualquier tópico, a pesar de la confusión o a múltiples interpretaciones que pueden tener estos conceptos de interés o seguridad nacional (Wolfers, 1952: 481).

En cualquier caso, se considera que la perspectiva académica sobre la que se fundamentan los estudios académicos actuales de la seguridad es relativamente reciente, vinculada como

se ha dicho al final de la Segunda Guerra Mundial y a la Guerra Fría, con un marcado perfil anglosajón (McSweeney, 1999; Williams, 2008a). La ‘edad dorada’ de los estudios estratégicos o de seguridad fueron las décadas de los 50 y 60 del siglo XX, cuando el contexto de Guerra Fría convirtió este campo de estudio en objeto de interés más allá del ámbito académico (Freedman, 1998). Durante este periodo, la perspectiva de los estudios de seguridad tenía al Estado como actor central, y buscaba desarrollar una agenda científica que permitiera a los Estados desarrollar estrategias para definir y desactivar amenazas, garantizando así el statu quo, también en el escenario internacional (Charret, 2009). A esta perspectiva realista se irán sumando progresivamente otras voces que ampliarán tanto el campo de estudio como los objetos de interés de este (Krause & Williams, 1996; Guzzini & Jung, 2004; Williams, 2008b: 2).

En medio de esta cacofonía teórica, durante la primera mitad de los años 90 la Escuela de Copenhague aporta su contribución al debate sobre seguridad proporcionando un marco de investigación que engloba mejor los conceptos de seguridad y de amenazas a la seguridad. En esencia, la Escuela de Copenhague considera que la seguridad se construye como resultado de la acción (agency) humana y no estatal (Filimon, 2016).

### ***1.1.1. La contribución a los debates sobre seguridad de la Escuela de Copenhague***

La Escuela de Copenhague (ECPH) nace en este contexto de debates teóricos, y no puede sustraerse a la convergencia que algunas voces reclamaban entre los estudios de paz y los estudios estratégicos (Filimon, 2016), o a la contraposición entre las teorías críticas que buscaban profundizar y ampliar el concepto de seguridad, principalmente rechazando la exclusividad dada a los Estados como agentes de seguridad, y las teorías mayoritarias del ámbito de las RRII que consideraban que esta ampliación del término podría generar incoherencias intelectuales en el campo de estudio (Diskaya, 2013). En este sentido, la aproximación de la Escuela de Copenhague tiende a alinearse con los estudios críticos de seguridad, en tanto que ambas corrientes enfatizan el poder político y simbólico de la palabra ‘seguridad’; analizan las consecuencias de incorporar cuestiones políticas ordinarias en la agenda de seguridad; y consideran que este sujeto es mucho más amplio que los temas militares o militarizados. Los estudios críticos irían un paso más allá en su voluntad de politizar

la seguridad, en un debate del que la Escuela de Copenhague no formaría parte (Filimon, 2016).

La publicación de la obra *People, States and Fear* (Buzan, 1983) venía precisamente a debatir la centralidad de las 4-s (state, science, strategy y statu quo) que acompañaban al marco teórico predominante de los estudios de la seguridad. En primer lugar, porque se ponía en cuestión que la seguridad fuera sólo competencia de los Estados, y se señalaba que afectaba a todos los colectivos humanos. En este sentido, la seguridad iba más allá de las cuestiones militares y armamentísticas, señalando la primacía de este enfoque como una perspectiva ‘inherentemente inadecuada’ (Williams, 2008a). Buzan entiende que la seguridad de los colectivos humanos, no sólo de los Estados, puede verse afectada por factores que estructuran cinco dimensiones (sectores en el original), cada una de las cuales tiene sus prioridades y su centro de interés. La dimensión militar, la dimensión política, la dimensión económica, la dimensión social y la dimensión medioambiental se configuran, así, como dimensiones de la seguridad en las que los retos y amenazas percibidos son distintos (Buzan, 1983; Buzan, Wæver & de Wilde, 1998).

**Figura 2. Las dimensiones (sectores) de la seguridad según la ECPH**

Dimensiones	Objeto de referencia
Militar	Estado u otras entidades políticas
Política	Soberanía (reconocimiento, legitimidad)
Económica	Economía nacional (empresas, autosuficiencia económica)
Social	Identidad colectiva (naciones, religiones)
Medioambiental	Medio ambiente (cambio climático, biosfera, biodiversidad)

Fuente: Buzan et al., 1998: 22-23. Elaboración propia.

Este debate sobre los límites de la seguridad, muy vinculado a las agendas de seguridad en el escenario internacional post-Guerra Fría, también se verá reflejado en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 1994, en el que se acuña el concepto de seguridad humana. La introducción de este concepto quiere superar la visión estadocéntrica de la seguridad, y

poner el énfasis en el papel del individuo, de la persona, como objeto de referencia de la seguridad, señalando así el papel del sistema internacional en la protección de las personas de las distintas amenazas que las acechan (PNUD, 1990; PNUD, 1994; Dickson, 1997).

Así, siempre según Buzan, cabría definir la seguridad como la búsqueda de la libertad ante las amenazas, y la capacidad de los Estados – distintas también según formen parte del centro o la periferia – y de las sociedades de mantener su identidad propia y su integridad funcional contra fuerzas del cambio que perciben como hostiles (Buzan, 1983). Y que como él mismo apuntaba, afectan a cuestiones tan diversas como, por ejemplo, las dinámicas ofensivas y defensivas de los Estados (dimensión militar), la estabilidad de un Estado (dimensión política), los recursos necesarios para mantener un determinado nivel de bienestar (dimensión económica), las dinámicas de evolución de lenguas, culturas, regionales e identidades nacionales (dimensión social) o el mantenimiento del entorno local y la biosfera planetaria (dimensión medioambiental).

La contribución de Buzan será clave para la llamada Escuela de Copenhague, que durante los 80 y los 90 abrirá un debate sobre cómo analizar las cuestiones de seguridad más allá de las consideraciones militares. Esta necesidad de ampliar la agenda de seguridad la recogen Buzan, Wæver y De Wilde en un trabajo publicado en 1998 y titulado *Security: A New Framework for Analysis*, donde se defiende que seguridad supone neutralizar situaciones amenazantes o conflictivas, que pueden tener carácter de ataque militar, por ejemplo, pero también de problemas sociales, económicos o ambientales que se entiendan como una amenaza a la supervivencia de un grupo o un Estado. Los citados autores lo apuntan así:

*“As a consequence, two views of security are now on the table, the new one of the wideners and the old military and state-centered view of the traditionalists”*. (Buzan et al., 1998: 1).

De modo complementario, Wæver pone especial énfasis en el debate sobre “qué es la seguridad” (Wæver, 2000; Wæver, 2004: 9), también para limitar lo que efectivamente puede considerarse una amenaza, y así evitar la *securitización* de cualquier tema. El debate sobre seguridad que propone Wæver está especialmente vinculado a las dinámicas sociales que convierten un asunto en un tema de seguridad: se presta más atención a la función real del

término, al poder que tiene el concepto de seguridad como práctica política que a la definición etimológica de esta. Como se desarrollará más adelante, se entiende en este contexto que un asunto es considerado de seguridad cuando se argumenta que es importante resolverlo en tanto que supone una amenaza existencial, y que justifica que se tomen medidas excepcionales y de emergencia para hacerlo (Wæver, 2000: 6). Esta concepción socio-constructiva de la seguridad se denomina *securitización*, en referencia a la terminología anglosajona *securitization* (Wæver, 1995a).

La Escuela de Copenhague rompió con el marco relacional tradicional, en el cual el Estado era el único actor implicado en cuestiones de seguridad, e incorpora nuevos actores y nuevas amenazas. Además, la *securitización* permite hablar de temas que no representan una amenaza efectiva para el Estado en el sentido clásico (militar) de estudios de seguridad, sino también a amenazas construidas o simplemente percibidas – ya sea por el Estado o por otros actores participantes– que también empujan a los Estados a movilizar recursos para minimizarlas (Williams, 2003; Taurek, 2006; Buzan et al., 1998). Finalmente, la idea de *securitización* describe procesos en los que una narrativa que busca convertir un tema cualquiera en una cuestión de seguridad triunfa y permite que este tema deje de ser tratado ‘normalmente’ y pase a ser considerado una amenaza existencial que requiere de medidas extraordinarias (Williams, 1998), poniendo especial atención en la construcción de esta narrativa *securitizadora*. La *securitización*, como método para analizar los procesos de seguridad, se ha ido consolidando con los años y es utilizada para tratar cuestiones de índole tan diversa como las enfermedades, los desafíos medioambientales o las cuestiones de inmigración y asilo, por mencionar algunos.

## **1.2. La teoría de la *securitización* según la Escuela de Copenhague**

La Escuela de Copenhague se origina en el marco de los trabajos de investigación desarrollados en el COPRI - Copenhagen Peace Research Institute -, creado en 1985 con el nombre de Instituto de Investigación sobre Conflictos y Paz en Copenhague (Dinamarca). La denominación de esta contribución académica como ‘Escuela de Copenhague’ será posterior, y vendrá de la mano de una de las voces más críticas a la misma (McSweeney, 1996: 81). De entre sus autores más destacados cabe señalar a Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde, que en sus escritos esbozaron el concepto de *securitización*. La referencia más relevante en

lo que a la definición de este marco conceptual se refiere es su obra conjunta *Security: A New Framework for Analysis*, publicada en 1998. Otros textos representativos de la ECPH son *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe* (Wæver, Buzan, Kelstrup & Lemaitre, 1993) o *The European Security Order Recast. Scenarios for the Post-Cold War Era* (Buzan, 1990). Tras esta primera generación de autores se han ido incorporando voces nuevas, que conforman un cuerpo amplio de autores dedicados a la *securitización* (C.A.S.E. Collective, 2006; Stritzel, 2014) y que suponen un importante nivel de continuidad a pesar de los procesos de revisión crítica de la propia ECPH (Filimon, 2016).

La ECPH ofrece una yuxtaposición teórica que combina asunciones neorrealistas, idealistas y posestructuralistas (Booth, 2007). Por un lado, asume el marco tradicional sobre seguridad en cuestiones como la guerra, el conflicto o la lógica de suma cero (Booth, 2007; Filimon, 2016). Pero a su vez complementa esta configuración neorrealista con una aproximación diferente al objeto de análisis, básicamente las estructuras narrativas y los discursos. Esta idea se complementa con la perspectiva posestructuralista que reconoce la importancia performativa del lenguaje, entendiéndolo también como una acción o recurso en el ámbito de la seguridad. La *securitización*, en este sentido, adquiere un papel performativo al hablar de la construcción de amenazas. Así lo recoge Filimon:

*“Where neorealism is concerned, the [Copenhagen] School remains tributary to the traditional debate on security (...) by reaffirming realist ideas regarding conflict, war, survival and zero-sum thinking. The poststructuralist influence is reflected in the preferred object of analysis, namely that of discourse and discursive structures. Moreover, the Copenhagen School shares a series of common views with social constructivism, since both emphasize “[t]he utility of the model of language as action or as a resource for action in the field of security”.* (Filimon, 2016: 51).

Una de las principales contribuciones de la Escuela de Copenhague a los estudios de la seguridad es la definición del concepto de *securitización*. El concepto nace de los debates académicos entre autores que formaban parte del COPRI y busca vincular los debates sobre seguridad con la teoría del discurso (Booth, 2007). Desde la ECPH se concibe ontológicamente a la seguridad como un acto del habla (Wæver, 1995a), es decir, que la mera expresión de que algo representa una amenaza a la seguridad lo convierte ya en eso mismo (amenaza).

La ECPH parte de la premisa de que la seguridad es una realidad social e intersubjetiva (Taureck, 2006) y en este contexto la seguridad pertenece a los actores, no a los observadores. En otras palabras, las amenazas se construyen de un modo intersubjetivo, en el que participan tanto los actores (quienes promueven la acción) como la audiencia (Filimon, 2016). En este sentido, un agente relevante, no necesariamente el Estado, puede convertirse también en un actor de *securitización* (*securitizing actor*), al reclamar que hay un objeto de referencia amenazado y que conviene tomar medidas excepcionales para garantizar su supervivencia. En palabras de Wæver “*It is by labelling something a security issue that it becomes one*” (2004: 13). Cabe añadir que se trata de una definición del problema de seguridad que desarrollan las élites: “*by definition something is a security problem when the elites declare it so*” (Wæver, 1995a: 54), puesto que, aunque se aleje de la lógica estadocéntrica, la ECPH no deja de reconocer que la naturaleza sesgada de la seguridad está habitualmente dominada por las élites estatales (Buzan et al., 1998: 37-39).

Se infiere, por lo tanto, que la amenaza no tiene por qué ser real, sino que basta que se presente y se acepte como tal. En este sentido, la ECPH asume los postulados de la concepción discursiva de la seguridad, siguiendo con la teoría del lenguaje de Austin (1962 y 1981), que configuran la seguridad como el resultado de procesos de *securitización*, en los que un acto discursivo convierte en amenaza existencial un determinado objeto de referencia, ante una audiencia que asume y legitima la toma de medidas excepcionales (Buzan et al., 1998; Wæver, 1995a). La ECPH concibe, pues, la seguridad como una construcción social intersubjetiva (Delkáder-Palacios, 2020: 145), alejándose de la tradición tradicional, aun cuando sigue manteniendo el significado dicotómico de la misma, como una cuestión de excepcionalidad y supervivencia (Buzan et al., 1998: 21).

La definición y el criterio de *securitización* se construye, así, como una valoración intersubjetiva de una amenaza existencial, con suficiente proyección como para tener efectos políticos sustantivos (Buzan et al., 1998: 25). El éxito del proceso de *securitización* se produce cuando se entrecruzan tres circunstancias clave: (1) la identificación de amenazas existenciales, (2) la necesidad de reaccionar con urgencia y de modo excepcional, y (3) la aceptación de la ruptura del quebrantamiento de la acción política normal para tomar estas acciones (Buzan et al., 1998). Dicho de otro modo, el éxito de un proceso de *securitización*

vendrá refrendado cuando una importante parte de la audiencia coincida con la percepción de amenaza y la necesidad de aceptar la toma de medidas excepcionales. Cuando se ‘normalizan’ las medidas excepcionales, de modo que se institucionaliza dicha amenaza, se pone fin al proceso de *securitización*, puesto que ya se entiende que esa cuestión es una amenaza para la seguridad, y por lo tanto se da por hecho que goza de una posición prioritaria en la agenda que requiere de medidas especiales.

En términos generales, es más fácil, dada la concepción clásica de seguridad y el entramado político-militar que le acompaña, que se institucionalicen aquellas amenazas contra las dimensiones políticas y militares, y menos habitual que se institucionalicen amenazas contra las dimensiones sociales, económicas o medioambientales, que siguen percibiéndose como amenazas más coyunturales (Buzan et al., 1998), aunque es precisamente en la *securitización* de estas otras amenazas percibidas donde reside la contribución novedosa de la ECPH. En palabras de Williams:

*“The idea of securitization describes processes ‘in which the socially and politically successful “speech act” of labelling an issue a “security issue” removes it from the realm of normal day-to-day politics, casting it as an “existential threat” calling for and justifying extreme measures”.* (Williams, 1998: 435).

En este sentido, las cuestiones que pueden *securitizarse* pueden proceder de distintos ámbitos y afectar tanto al Estado como a la sociedad, a la economía, la política o el medio ambiente, pues la ECPH aborda un espectro amplio de cuestiones que afectan a las sociedades actuales. Esta mirada transversal, que además requiere de la construcción de respuestas interdisciplinares, es otra de las principales características de la ECPH. De hecho, el concepto de *societal security*, o la dimensión social de la seguridad, es una de las principales aportaciones de la ECPH. Así lo recogen Buzan y Hansen:

*“In terms of the widening–deepening debate, the most distinctive contributions of the Copenhagen School have, however, been the concepts of societal security and securitization”.* (Buzan & Hansen, 2009: 213).

Este concepto, acuñado en *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe* (Wæver et al., 1993), nace en un contexto marcado por conflictos de carácter étnico-nacionalista como fueron las guerras de los Balcanes o los conflictos posteriores al desmembramiento de la Unión Soviética (Roe, 2005). La dimensión social de la seguridad se define como la habilidad de una sociedad de persistir en su carácter esencial bajo condiciones de cambio y ante amenazas probables o reales (Wæver et al., 1993: 23). Se convierte así la sociedad en objeto referente de esta dimensión social de la seguridad, abriéndose paso al estudio de la identidad, y señalando aquellos casos en los que las minorías nacionales pueden ser amenazadas por el Estado al que pertenecen, o pueden ser construidas como objeto (por parte del Estado u otros actores políticos) para hacer frente a amenazas internas o externas (Buzan & Hansen, 2009: 213).

En cualquier caso, asumir que la *securitización* - y, por ende, la institucionalización de una cuestión como amenaza - es positiva es uno de los riesgos que se señalan desde la ECPH, entendiendo que la toma de medidas excepcionales con relación a amenazas percibidas puede tener implicaciones antidemocráticas. Wæver (1995a) es crítico con este abordaje de determinadas cuestiones o temas desde el ámbito de la seguridad. No se trata de un proceso positivo, sino que puede considerarse un fracaso de las vías políticas tradicionales “[...] *security should be seen as a negative, as a failure to deal with issues of normal politics*” (Buzan et al., 1998: 29). En este sentido, se debe ser prudente en la ampliación de la agenda de asuntos *securitizados*, al entender que se trata de un proceso en el que han fallado los mecanismos de gestión y respuesta desde la ‘normalidad’ jurídica y política (Wæver, 2000), y puede servir para normalizar la toma de medidas excepcionales, poniendo en riesgo los fundamentos del Estado de Derecho. De hecho, para la ECPH la *de-securitización* sería un ejercicio de éxito en tanto que supondría haber eliminado una amenaza, bien porque era percibida y no real, o bien porque se ha podido resolver por las vías habituales de la acción política.

De nuevo, por lo tanto, se evidencia la dificultad de determinar la objetividad de la seguridad (Wæver, 2000), pues distintas cuestiones pueden ser percibidas de forma distinta tanto desde una perspectiva comparada (un Estado o sociedad lo percibe como amenaza mientras otros no lo hacen) como longitudinal (se percibe como amenaza algo que antes no lo era o al revés).

Precisamente el hecho de que la construcción de una amenaza pueda percibirse en un escenario geográfico de modo diferente que en otro sustenta la teoría de los complejos de seguridad regional (RSCT – *Regional Security Complex Theory*), que señala que la seguridad internacional debe examinarse desde una perspectiva regional, y que las relaciones entre los Estados (y otros actores) exhiben patrones regulares, agrupados geográficamente (Wæver, 1998; Buzan & Wæver, 2003). Según Buzan y Wæver:

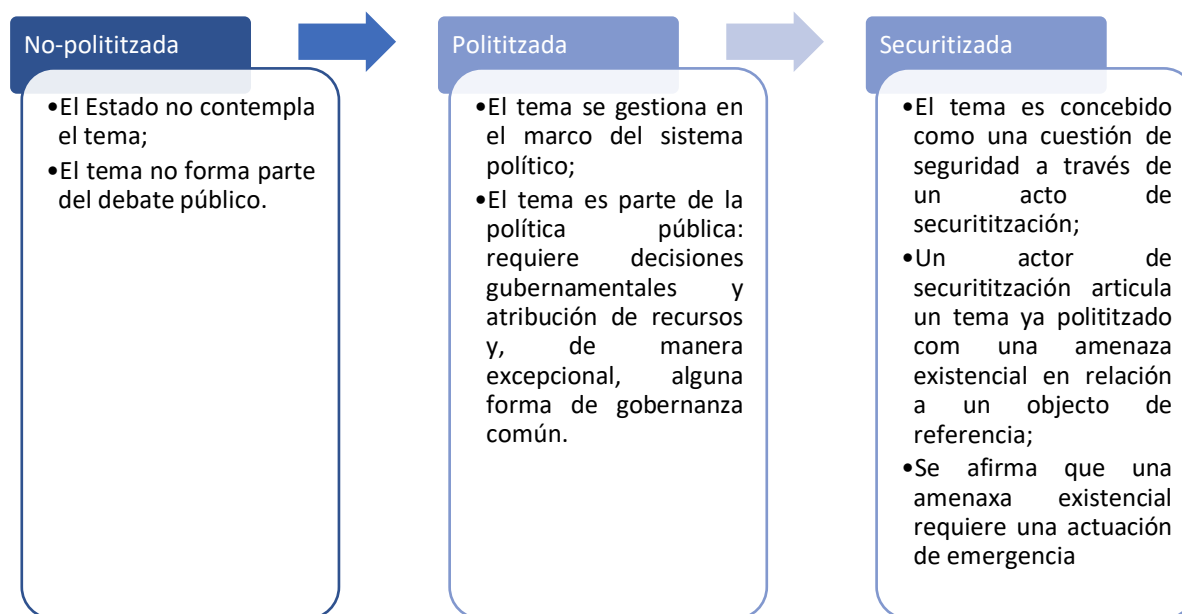
*“The central idea in RSCT is that, since most threats travel more easily over short distances than over long ones, security interdependence is normally patterned into regionally based clusters: security complexes”.* (Buzan & Wæver, 2003: 4).

Recapitulando, en el corazón de la teoría de la ECPH está la forma en que distintos tipos de problemas de seguridad interactúan con las políticas nacionales. Basándose en las ideas de la ontología del constructivismo dentro del campo de las relaciones internacionales (Booth, 2007), la ECPH considera las amenazas a los Estados (es decir, la seguridad nacional) como asuntos que se construyen socialmente. La *securitización* es una contribución fundamental de la ECPH, mediante la cual los actores convierten cuestiones habituales de la política nacional en problemas que afectan a los Estados a nivel nacional (es decir, lo convierten en un problema de seguridad nacional). Pero esta consideración de la seguridad como fenómeno construido, que se entiende como altamente subjetivo, requiere de un proceso que se inicia con la creación de la amenaza existencial ante un objeto de referencia, que permitirá la implementación de acciones y decisiones de emergencia o de carácter extraordinario (que pueden incluir una intervención militar en otro país, la reducción de libertades y derechos fundamentales en el propio, etc.) para asegurar y proteger este objeto de referencia de la existencia de una amenaza. Los actores de *securitización* son quienes deberán desarrollar los actos discursivos que recibirá la audiencia, y cuya adhesión a los mismos proporcionará apoyo y legitimidad a la toma de medidas excepcionales. Este es un punto complejo, puesto que no siempre se puede garantizar la forma en la que la audiencia recibe, procesa e interpreta los actos discursivos.

Esta interacción entre la construcción de las amenazas, el papel de los actores clave y de la audiencia receptora de los actos discursivos permite identificar tres etapas diferenciadas por las que transitan las cuestiones públicas y cuyo tratamiento será diferenciado según en cuál

de las mismas se sitúe. Se entiende que, en el marco de un proceso de *securitización*, cualquier cuestión pública puede estar no-politizada, politizada y *securitizada* (Emmers, 2013).

**Figura 3. Las diferentes etapas de una cuestión pública en el marco de la ECPH**



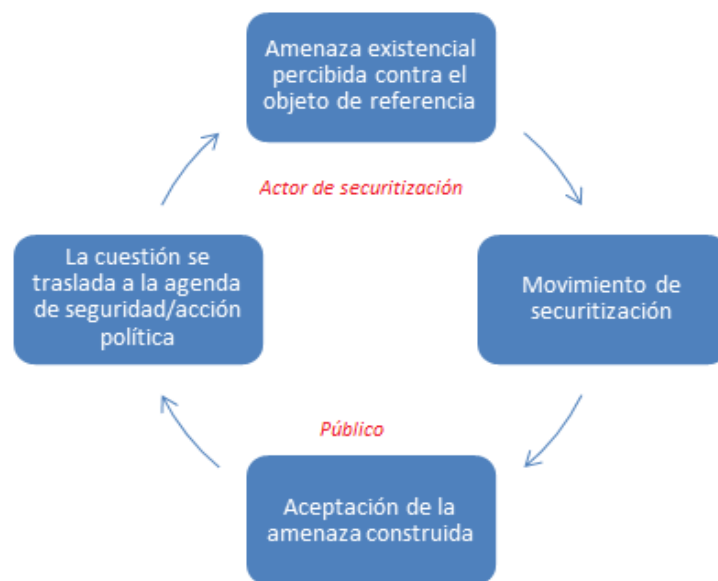
Fuente: Emmers, 2013: 138.

Así, una cuestión no-politizada es aquella que está fuera del interés del gran público, y, por lo tanto, no hay debate público sobre la misma ni sobre cómo gestionarla. Por su parte, una cuestión politizada es aquella que sí genera interés y forma parte del debate público; que está incardinada en el sistema político y que habitualmente existen políticas públicas para gestionarla. Finalmente, una cuestión securitizada es aquella que se percibe como amenaza potencial y que, en consecuencia, requiere de medios extraordinarios que son tolerados a pesar de ir más allá de lo que serían los protocolos habituales de actuación pública.

De este modo, la *securitización* es el proceso a través del cual cuestiones determinadas o problemas que han estado politizados se convierten (o son convertidos) en amenazas. Estas amenazas pueden ir dirigidas, según el tema sustantivo, al Estado (en la lógica de seguridad y/o interés nacional), a una ideología, a la economía, a la cohesión social, al medio ambiente, o a cualquier otra dimensión socialmente relevante. Este es el punto de inflexión en el que un asunto se *securitiza* (es decir, culmina el proceso de *securitización*), y cuando, utilizando la

expresión dominante en la ECPH surge el llamado acto discursivo o narrativo (*speech act*) que requiere la intervención del actor de la *securitización*. Es de hecho este actor el que determina que un tema en concreto sea más importante o significativo que otros, y que, en la medida que supone una cuestión de alta prioridad, requiera la toma de medidas extraordinarias. Se requiere de una audiencia o público (*audience*) a quien se dirigirá esta narrativa, para que se entienda y acepte la necesidad de respuestas excepcionales.

**Figura 4. La configuración del proceso de *securitización* según la ECPH: actores y procesos**



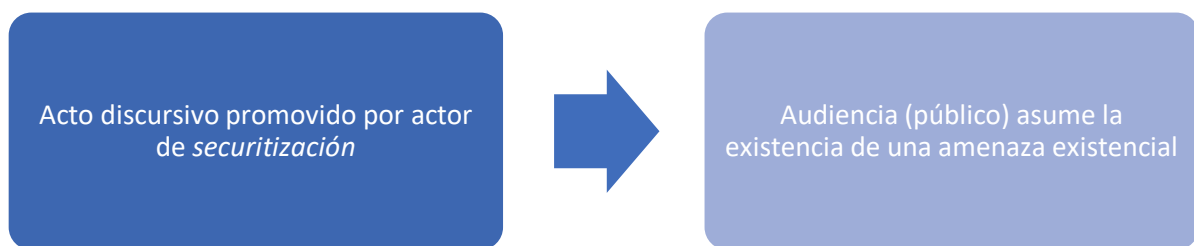
Fuente: Sjöstedt, R. (2017). Elaboración propia.

El criterio básico que establece la ECPH para que este proceso se lleve a cabo es el concepto de amenaza existencial (*existential threat*) contra un objeto de referencia específico (*referent object*). Un tema o cuestión se *securitiza* cuando los agentes de *securitización* lo han considerado una amenaza existencial. Hay que construir, por lo tanto, un marco ideológico que afirme que, si no se actúa sobre el tema en cuestión a tiempo, el resto de los temas relevantes dejarán de tener importancia porque el contexto se hará inmanejable.

Siguiendo la lógica de la ECPH, el proceso de *securitización* puede ser estudiado en diferentes etapas. Primero, se hace necesaria una discusión pública (se trata de una cuestión habitualmente politizada) sobre el tema que merece ser percibido como una amenaza existencial. En una segunda etapa se produce la aceptación del tema como una amenaza por

parte de una considerable parte de la opinión pública, debido a la actuación del agente de la *securitización*, imprescindible para entender este proceso. En un contexto democrático, la consolidación de un tema como una amenaza existencial se construye a través de la persuasión, y normalmente no a la fuerza, lo que supone que en este escenario juegan un papel fundamental los medios de comunicación generalistas (Bourbeau, 2011), bien como impulsores de este proceso, bien como colaboradores necesarios.

**Figura 5. El proceso de éxito de la *securitización* según la ECPH**



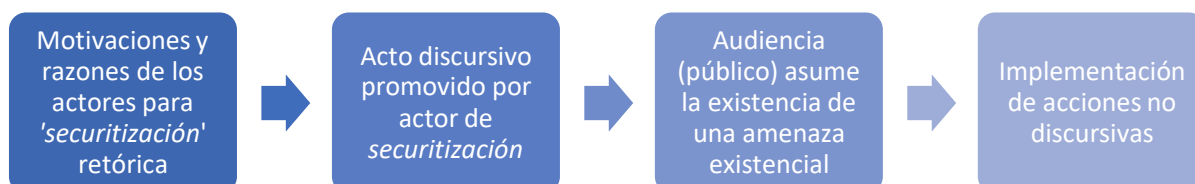
Fuente: Buzan, Wæver & de Wilde, 1998. Elaboración propia.

La construcción de esta narrativa, de este acto discursivo, debe ser convincente y ampliamente aceptada para poder considerar que un acto de *securitización* ha tenido éxito. La aceptación por parte del gran público de esta nueva amenaza existencial, y, por lo tanto, del proceso de *securitización*, supone una aceptación implícita de que hay un objeto amenazado y de que se necesitan medidas excepcionales con tal de protegerlo, tal como propone y defiende el actor de la *securitización*. Es necesario recalcar que, en condiciones normales, las medidas propuestas no serían generalmente aceptadas: es el proceso de *securitización* el que permite, en último término, facilitar la aprobación de unas medidas que, en otras condiciones, serían objeto de un amplio debate público.

Según Emmers (2013), cada proceso de *securitización* está compuesto por un acto de seguridad que significa usar el lenguaje de la seguridad y pedir la adopción de medidas extraordinarias, y de un acto político, que es la decisión política de articular la amenaza de tal manera que se convenza al público de la trascendencia de lo que sucede para su seguridad. Para una *securitización* exitosa, por lo tanto, se requiere de una dimensión discursiva (acto discursivo y compartido con el público) y una dimensión no-discursiva (acción e implementación de políticas). Esta última dimensión es una contribución de la 'segunda

generación' de autores de la ECPH que busca evidenciar no sólo quién y cómo *securitiza* una cuestión, sino también las motivaciones e intenciones que explican lo que entienden como un acto claramente político (Emmers, 2003; Caballero-Anthony & Emmers, 2006).

**Figura 6. El proceso de éxito de la *securitización* según la ECPH (segunda generación)**



Fuente: Caballero-Anthony & Emmers, 2006. Elaboración propia.

Este debate confirma las dificultades de desvincular la politización y la *securitización* de cualquier tema. Cuando un tema o cuestión se *securitiza*, lo hace respondiendo a una percepción subjetiva y selectiva de su carácter de amenaza. La naturaleza subjetiva de la *securitización* significa, entre otras cosas, que es imposible identificar un conjunto de criterios que determinen si el tema debe o no ser *securitizado* o, lo que es lo mismo, que se establece un conjunto de criterios que sirvan para determinar si un tema concreto es una amenaza real. La importancia del proceso de *securitización* radica, precisamente, en construir este marco narrativo (y quién lo construye) que permita entender que un tema ha pasado de ser politizado a ser *securitizado*. Ante tal reto, se hace necesario que exista una posible solución o propuesta de actuación. De hecho, toda lógica de *securitización* bascula en torno a la idea de justificar el porqué de esta actuación (Emmers, 2013; Van der Brug et al., 2015).

En términos generales, y dado que las cuestiones de seguridad se suelen vincular al ámbito de competencias de los Estados, este proceso se da a nivel de los gobiernos estatales. Sin embargo, como se apuntaba con anterioridad, en la medida en que los objetos de referencia cambian, también se pueden dar procesos de *securitización* en niveles subestatales y también, tal y como se plantea en esta investigación, en un ámbito supranacional como es la Unión Europea.

### **1.2.1. Una mirada crítica al concepto de securitización de la Escuela de Copenhague**

La ECPH no ha estado exenta de críticas y controversias conceptuales. Hasta su nombre, tal como se ha apuntado con anterioridad, es fruto de la denominación acuñada por uno de sus críticos (McSweeney, 1996). Su consideración como parte de los Estudios Críticos de Seguridad (Delkáder-Palacios, 2020) hace que destaque junto con otras dos comunidades epistémicas: la denominada Escuela de París y la de Aberystwyth. Para los objetivos de esta investigación parece oportuno atender, en la revisión crítica, la especial contribución de la Escuela de París al debate entre migraciones y seguridad, pues mientras el desarrollo académico de la ECPH y de la de Aberystwyth<sup>4</sup> se articula básicamente en el ámbito de las relaciones internacionales y se entrecruza con los campos de la seguridad internacional, los estudios estratégicos o las investigaciones de paz y conflicto, la Escuela de París añade, a estos ámbitos cuestiones relacionadas con la seguridad interna, vinculándose así también a disciplinas como la sociología política, la criminología o el derecho, entre otras (C.A.S.E. Collective, 2006).

Claramente influenciada por Michel Foucault y Pierre Bourdieu (Floyd, 2006), Wæver la bautizó como Escuela de París en reconocimiento a la preminencia de la figura del sociólogo francés Didier Bigo y de las contribuciones recogidas en la revista *Cultures et Conflits*, que articulan buena parte de los autores que trabajaron con el primero (Bigo, 2002; Ceyhan & Tsoukala, 2002; Boswell, 2007; Guild, 2009 y, aunque sin la misma vinculación, Huysmans, 2000). Las contribuciones más importantes de esta ‘escuela’ se encuentran en el volumen editado en 2005 por Didier Bigo y Elspeth Guild en *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*, a las que hay que sumar la contribución de Huysmans (2006), *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*, entre otros. A diferencia de la ECPH, la Escuela de París no tiene sus raíces en las relaciones internacionales, sino en la teoría política y, algo muy relevante para esta investigación doctoral, en la sociología de las migraciones. Seguramente debido a ello, una de las principales contribuciones de la Escuela de París es la aproximación foucaultiana a los estudios de seguridad, que entienden que la misma no es parte esencial de la condición humana, ni un valor social a priori valorable, ni tampoco una

---

<sup>4</sup> La Escuela de Aberystwyth hace también una lectura crítica de los estudios de seguridad, especialmente en lo que se define como amenazas y en su correlación con las inquietudes sociales; y en el riesgo de centrarse en el Estado como foco principal de seguridad. Sus principales autores son Ken Booth y Richard Wyn Jones.

función esencial del Estado moderno, tal como el autor señaló en 1978 (Foucault, 2007). Se entiende la demanda de la seguridad como un efecto estratégico de relaciones específicas de poder, conocimiento y subjetividad, y, por lo tanto, los discursos y las materialidades son el centro de análisis. En términos de investigación, la cuestión es, en un contexto que demanda cada vez mayor seguridad, cómo se vinculan los riesgos y las amenazas a diferentes formas de conocimientos, prácticas y tecnologías, a la vez que se plantean los vínculos entre la gestión de la (in)seguridad y los valores morales de la seguridad (Wichum, 2013). En este contexto, la contribución de la Escuela de París analiza la seguridad desde la perspectiva de las relaciones internacionales, pero la entiende como una construcción política también en términos de seguridad interna desde la perspectiva de la teoría política y de la sociología política. Vinculando la seguridad internacional con la seguridad interna, la Escuela incorpora la perspectiva de la sociología política a los estudios de seguridad tradicionalmente vinculados al estudio de las relaciones internacionales, y presta especial atención a los intereses de los grupos profesionales de (in)seguridad en la competición por categorizar y priorizar amenazas a las que dar respuesta (Delkáder-Palacios, 2020). En esta línea se expresa Bigo:

*“So, the merging between internal and external security is not only a question that is being posed by the academics, it is a question posed also by both the police and military forces as well as the politicians and often the journalists. Uncertainty is at the core of the fears (imaginary or not) and of the practices of surveillance and coercion”.*  
(Bigo, 2001: 92).

Cabe señalar que las tres Escuelas comparten la necesidad de ampliar y profundizar el concepto de seguridad, más allá del ámbito militar y estatal; y consideran la idea de seguridad como un *constructo*. De hecho, para los propios autores, la distinción entre Escuelas se basa más en la identificación de subdisciplinas o áreas de especialización, y en la concentración geolocalizada de los grupos de investigación, que en la existencia de marcos estructurales y conceptuales totalmente diferenciados. A pesar de sus interpelaciones críticas, se han concebido como aproximaciones teóricas similares, que comparten una misma perspectiva si bien con voces y matices distintivos. Esta perspectiva, que expone claramente el colectivo

C.A.S.E.<sup>5</sup>, es especialmente interesante, puesto que redibuja parte de las críticas entre las Escuelas como contribuciones, comentarios y aportaciones en un espacio de diálogo en permanente transformación:

*“It begins by reviewing the emergence of a heterogeneous corpus of critical literature within the field of security studies in the 1990s, along with the moves that led to its structuration in what has been called the ‘Copenhagen’, ‘Aberystwyth’ and ‘Paris’ schools (Wæver, 2004). It argues, however, that this categorization can be misleading if taken too seriously. Indeed, rather than pinning down these schools geographically, the section shows how Aberystwyth, Copenhagen and Paris are dispersed locations associated with specific individuals and debates much more than unitary schools of thought. As such, the article will show how the dialogue between different scholars has shaped the conceptual discussion through a set of encounters, producing the appearance of ‘schools’ talking to each other”.* (C.A.S.E Collective, 2006: 444).

En este contexto, la ECPH ha sido objeto de diálogos y contrapuntos intelectuales en cuestiones como los complejos regionales de seguridad o la *securitización*, siendo los que hacen referencia a esta última cuestión los que se apuntarán de modo somero a continuación.

Una primera línea de críticas apunta que la ECPH carece de una conceptualización normativa de la *securitización* en el marco analítico de la teoría de la seguridad. Las críticas entienden que las tesis de la ECPH son imprecisas, fruto de abstracciones conceptuales indeterminadas (Booth, 2007), que se alejan de los problemas ‘reales’ a los que deben responder las políticas de seguridad (Williams, 2003) y que carecen de un marco metodológico suficientemente sólido (Balzacq, 2011). Se discute, también, la capacidad de medición del éxito de un proceso de *securitización*, pues el mismo puede depender en exceso del marco contextual sin que queden suficientemente clara esta correlación o causalidad con las contribuciones de los actores de *securitización* (Taureck, 2006; Charrett, 2009). En la misma línea, McDonald (2008)

---

<sup>5</sup> Conforman el colectivo c.a.s.e Claudia Aradau, Thierry Balzacq, Tugba Basaran, Didier Bigo, Philippe Bonditti, Christian Büger, Stephan Davidshofer, Xavier Guillaume, Emmanuel Pierre Guittet, Jef Huysmans, Julien Jeandesboz, Matti Jutila, Luis Lobo-Guerrero, Tara McCormack, Maria Mälksoo, Andrew Neal, Christian Olsson, Karen Lund Petersen, Francesco Ragazzi, Yelda Sahin Akilli, Holger Stritzel, Rens Van Munster, Trine Villumsen, Ole Wæver y Michael C. Williams.

considera que la teoría de la *securitización* representa un enfoque reduccionista de la seguridad, tanto en relación con la forma como el contexto del acto de *securitización*.

También se critica que, a pesar de que la ECPH apunta que la seguridad es una cuestión que no sólo afecta a los Estados sino también a los colectivos y grupos sociales, no ha desarrollado suficientemente esta aproximación analítica (Knudsen, 2001; Aradau, 2004a; Booth, 2007; McDonald, 2008). La ECPH parte de la premisa de que la seguridad tiene múltiples niveles, y ya Buzan (1983) apuntaba a tres niveles de análisis (individual, estatal y de sistema internacional). Pero también es cierto que reconocía que el nivel estatal ostenta una situación privilegiada, precisamente porque cuando se habla de seguridad nacional no sólo se está hablando del nivel de acción de los gobiernos nacionales, sino que también deben considerarse, en este enfoque estatal, otras voces, entre las cuales, las personas en quienes recae la facultad de legitimar la acción de sus gobernantes (Buzan, 1983). Las críticas, por lo tanto, reprochan que la mirada de la ECPH sigue siendo principalmente estadocéntrica, puesto que, si bien incorpora nuevas consideraciones a lo que es la seguridad y qué elementos pueden ponerla en riesgo, el Estado sigue siendo el objeto de referencia que responderá ante las mismas. En palabras de Knudsen:

*“On the one hand, the Copenhagen authors warn against ‘state-centrism’ and build a complicated reasoning on identity as a replacement for the state; on the other hand, they continue to reason quite conventionally about states (as, for instance, in the security-complex theory). Hence, their position on the state is at best misleading, at worst confused”.* (Knudsen, 2001: 362).

Para sus autores, empero, la ECPH se constituye en una posición intermedia entre el tradicional estadocentrismo y la perspectiva individual o global de la seguridad que proponen los estudios de paz y los estudios críticos de seguridad (Buzan & Hansen, 2009: 213).

Por otro lado, y si bien se apunta que la ECPH contribuye de manera novedosa en su vinculación de la seguridad con las teorías del discurso, también se ha discutido si la *securitización* existe más allá del acto discursivo o narrativo. Así, por ejemplo, MacDonald (2008) considera que en un contexto como el actual, donde la comunicación política ha superado los contornos hasta la fecha conocidos, poner tanto énfasis en la construcción del

discurso puede reducir la atención prestada a las dinámicas de seguridad. Esta sobrevaloración de la teoría del acto narrativo también es objeto de crítica por parte de Balzacq (2005: 172), quien apunta que la *securitización* no puede centrarse sólo en un acto discursivo, puesto que se trata de una práctica estratégica (acto estratégico) que sucede y forma parte de un contexto circunstancial determinado. En la misma línea, Booth (2007: 165) critica el enfoque *discurso-céntrico* de la ECPH, puesto que si bien es cierto que incluir seguridad en una cuestión determinada le otorga un significado político determinado (Wæver, 1995a), su significado performativo puede no coincidir, puesto que los actos discursivos son más que comunicaciones verbales, y equivalen a acciones. Tal como recoge Booth:

*“Thinking about security in relation to speech act theory is helpful, though (...) will argue that it has been pushed too far in the Copenhagen school’s ‘theory of securitisation’.* (Booth, 2007: 108).

Por su parte, Bigo (2002) señala que los actos discursivos que llevan a la toma de medidas extraordinarias conviven con actos rutinarios que, en su opinión, tienen mayor importancia en el proceso de *securitización* de una cuestión. Las rutinas burocráticas, que tienen menos visibilidad que los discursos de emergencia o las respuestas excepcionales son, para Bigo, una parte clave de la conceptualización e institucionalización de la *securitización*:

*“[S]ecurity is constructed and applied to different issues and areas through a range of often routinised practices rather than only through speech acts that enable emergency measures”.* (Bigo 2002: 65).

Esta es una contribución que Buzan y Hansen (2009) entienden que se encuentra recogida en la propia ECPH, si bien señalan que en la conceptualización de Bigo y también en la contribución de Huysmans (2006) sobre seguridad, la importancia del papel (y actuaciones rutinarias) de los ‘profesionales’ de la seguridad es más explícito y queda más vinculado a la importancia de la institucionalización en el ámbito de la seguridad (Buzan & Hansen, 2009: 217).

Es evidente que la ECPH, como la Escuela de París, tiene una mirada crítica ante los procesos de *securitización*, pero no porque no considere la existencia de amenazas, sino porque su foco de interés está en determinar cómo estas amenazas se construyen cómo tales en la opinión pública. El proceso de *securitización* puede parecer más importante que el objeto amenazante en sí, pero parece más una cuestión de perspectiva y objeto de estudio. Abre, además, un escenario amplio para analizar el lenguaje y conocer los procesos de cambio y transformación de los idearios colectivos en relación con las estructuras de poder.

Una segunda línea de críticas se ha centrado en el proceso de *securitización* y especialmente en los actores y objetos referentes. En este segundo caso, la combinación de la seguridad con su dimensión social ha sido especialmente controvertida (McSweeney, 1996), especialmente cuando se vincula con la identidad. Para McSweeney, la ECPH consideraba la identidad como un elemento fijo, cuando debe entenderse como una construcción fluida, coyuntural y muy vinculada a la construcción discursiva de una única comunidad imaginada (Anderson, 1983). Para los impulsores de la ECPH (C.A.S.E. Collective, 2006), esta crítica está basada en entender la identidad como un proceso de identificación. Se trata de una limitación mejor abordada a partir de la revisión y contribución de los complejos regionales de seguridad (Buzan & Wæver, 2003 y 2009). En cualquier caso, McSweeney abre un debate sobre el nexo *securitización-identidad* que permite examinar cómo los procesos de *securitización* impactan en los procesos de identificación social, cuya relevancia se hará evidente más adelante al hablar de políticas migratorias.

Hablar del papel de los actores de *securitización* también ha generado debates importantes. Por un lado, se ha cuestionado cómo estos actores construyen los actos de discurso que proyectan sobre el público (Roe, 2012), valorando si se tratan de actos perlocucionarios (que buscan persuadir) o bien ilocucionarios (que buscan que se cumplan sus objetivos). Para la ECPH, el centro de interés está precisamente en las dinámicas que acompañan los actos discursivos, en los que están involucrados y participan tanto los actores de *securitización* como la audiencia. De hecho, si el público no aprueba o acepta las políticas de los actores, el proceso de *securitización* no culmina con éxito y estos deberán revisar sus estrategias (Buzan, et al., 1998). Para autores como Balzacq (2005: 176) no puede sustraerse que todo acto discursivo es performativo, puesto que es capaz de crear una nueva realidad, y por ello,

considera que el enfoque de la ECPH, centrado en la intención del discurso (ilocución) no tiene suficientemente en cuenta el análisis del discurso (locución) ni las implicaciones subyacentes al acto discursivo (perlocución).

En relación con la opinión pública, Stritzel (2007) señala, además, que no siempre es clara esta relación entre el actor de *securitización* y la audiencia, puesto que además no necesariamente existirá una sola audiencia, y tampoco queda claro cómo identificar a la audiencia a la que se debe persuadir. En este sentido, Stritzel apunta:

*“... in empirical studies one cannot always figure out clearly which audience is when and why most relevant, what implications it has if there are several audiences and when exactly an audience is ‘persuaded’”.* (Stritzel, 2007: 363).

Por otro lado, se entiende que es clave la dinámica entre actor de *securitización* y la audiencia, aun cuando está no siempre se considera imprescindible la identificación específica de la misma para que ocurra o se desarrolle un proceso de *securitización* (Balzacq, 2008). De manera genérica o determinada, se entiende que esta audiencia es clave en las democracias representativas, en las que la deliberación pública existe como condición imprescindible. Ello ha supuesto otra línea de críticas a la ECPH, a la que se considera que ofrece una mirada excesivamente eurocéntrica. Lo cierto es que la ECPH es una contribución europea en un contexto, los años 80 y 90, y un debate, el de los estudios de la seguridad y la estrategia, liderado básicamente por autores estadounidenses. La contribución de la ECPH en la emergencia de una agenda más europea de seguridad es evidente, y en el caso de la Escuela de París, además, con mayor calado puesto que incorpora las contribuciones también en francés a una literatura abrumadoramente anglosajona (C.A.S.E Collective, 2006). En este sentido, los autores de la ECPH apuntan que su perspectiva sobre seguridad sí recoge una distinción en el debate entre los debates académicos de Estados Unidos y Europa, que se ha ido aplicando progresivamente a contextos no-occidentales (Buzan & Hansen, 2009: 212). Sobre las críticas a una mirada excesivamente *occidentalista*, la ECPH asume el debate abierto por el posestructuralismo (Sanahuja, 2018), especialmente a partir de los años 70, en los estudios de seguridad y las RRII, y especialmente por la cristalización de la perspectiva postcolonial en los estudios de seguridad en los 90 (C.A.S.E. Collective, 2006; Buzan & Hansen, 2009). Para la ECPH, sin negar el sesgo *occidentalista*, y con especial mención a Estados

Unidos, de las RRII, la alternativa no pasa por la creación de múltiples escuelas de orientación geográfica, sino de una misma visión interpretativa que preste atención y se adecue a distintos contextos. En palabras de Tickner y Wæver:

*“La alternativa de una estrategia geográfica en este volumen intenta ser una red interpretativa en lugar de un reclamo acerca de “el enfoque indio” o “la escuela china”. A pesar de que nuestro objetivo es traer a la luz los distintos enfoques que existen y compiten en los distintos lugares, esto se logra mejor al movernos alrededor del mundo y cambiando el punto de referencia geográfica capítulo por capítulo.”* (Tickner & Wæver, 2013: 172).

Estas consideraciones convergen en criticar la ausencia de atención de la ECPH sobre algunos actores que pueden ser marginalizados y silenciados en el proceso de construir seguridad (Aradau, 2004a; McDonald, 2008; Bilgin, 2011). El reconocimiento de que en la evolución de los estudios de seguridad se han ido incorporando perspectivas y debates epistemológicos en muchos casos ausentes, procedentes de los estudios de paz, la teoría feminista, la sociología histórica, la teoría ecologista o el post-colonialismo lo hacen los propios autores de la ECPH (Buzan & Hansen, 2009: 222). De hecho, Hansen (2000) ya había apuntado específicamente el fallo de la ECPH en incorporar la perspectiva de género en los estudios de seguridad.

Finalmente, entender el proceso de *securitización* como algo intrínsecamente negativo también ha generado reflexiones críticas, puesto que se entiende que, en determinadas situaciones, la toma de medidas excepcionales puede ser efectivamente útil. En este sentido, también hay voces que consideran que la *securitización* de un tema puede servir para desarrollar políticas públicas mejores (Elbe, 2006; Booth, 2007), que aporten nuevas fórmulas para responder a un fenómeno determinado. De hecho, Booth (2007) considera que la *dessecuritización* puede significar desempoderamiento si, por ejemplo, afecta a cuestiones relacionadas con la protección de los derechos humanos o la lucha contra el racismo, que pueden requerir medidas excepcionales aún a pesar de que la audiencia no lo quiera oír: *“If security is always a speech act, insecurity is frequently a zipped lip”* (Booth, 2007: 168). Sería el caso, por ejemplo, de aquellos gobiernos que han tomado medidas de emergencia, entre las que se incluyen el uso de las fuerzas armadas, para controlar enfermedades o epidemias que puedan suponer un grave riesgo para la salud pública, como puede ser el VIH/SIDA o el

ébola (Elbe, 2006). El contrafáctico es evidente: si no se hubiera construido como amenaza el SIDA seguramente no se hubiera alcanzado un nivel de cooperación y compromiso como el que se ve en la actualidad. La *securitización* no es tanto la toma de decisiones excepcionales ante situaciones extremas, si no la conversión en amenazas de todo aquello vinculado con la cuestión *securitizada*. En el caso de salud, por ejemplo, el proceso de *securitización* puede tener, más allá de las medidas excepcionales, otras derivadas como la estigmatización y la discriminación de que pueden ser objeto personas enfermas, que se convierten, en este proceso *securitizador*, en amenazas en lugar de en víctimas. En cualquier caso, este debate confirma que la ECPH adolece de una falta de estandarización en los estudios de *securitización* que reconocen los propios autores de esta corriente (Aradau, 2004a; Wæver, 2011).

Así, a pesar de su contribución innovadora y su desligamiento de teorías más tradicionales de los estudios de seguridad, la ECPH ha sido objeto de críticas que delimitan su contribución (Demurtas, 2019). Wæver señalaba que es razonable ser conservador en la definición de seguridad (1995: 49). Ello permite definir la ECPH como una corriente de “realismo posestructuralista”, siendo realista su definición de seguridad y posestructuralista la construcción social, discursiva e intersubjetiva de las amenazas (Delkáder-Palacios, 2020: 145).

Estas críticas a la ECPH son importantes desde el ámbito de las RRII y de los propios estudios de seguridad. Pero el objetivo de esta investigación es sólo presentar y reconocer su existencia, puesto que el objeto de esta tesis no es la ECPH en sí misma, sino la utilidad de sus contribuciones a la dimensión social de la seguridad y de la *securitización* en el análisis de las políticas de inmigración y asilo de la Unión Europea. Se trata, por lo tanto, de un ejercicio utilitarista que rehúye voluntariamente el debate academicista sobre los límites de los conceptos y su epistemología. En este sentido, la contribución de la ECPH en la conceptualización de la *securitización* sigue pareciendo válida para esta investigación.

### **1.3. *Securitización*, inmigración y políticas de inmigración y asilo**

La incorporación de diferentes dimensiones en el concepto de seguridad, especialmente la dimensión social, permite la interacción entre la investigación académica sobre la *securitización* y la literatura sobre políticas migratorias. Revelo Arellano lo recoge así:

*“De igual forma, [la securitización] se ha constituido como el punto de partida para el desarrollo de estudios más amplios que se centran en cuestionar cómo los líderes políticos, con especial deferencia los de Occidente, crean etiquetas para homogeneizar a diversos grupos sociales y correlacionarlos, a su vez, con asuntos de seguridad”.* (Revelo Arellano, 2018: 67).

Desde finales de los 80 ha existido un importante interés académico en los movimientos de población y la política internacional, y en la aproximación al nexo seguridad-migraciones (Choucri, 2002). Esta conjunción permite examinar distintas cuestiones relacionadas con los procesos de *securitización* de la inmigración, sus límites e impacto, así como con los mecanismos que se requieren (Bourbeau, 2011):

*“The movement of people is provoking worldwide anxiety and apprehension and casting long-established patterns of cultural identity, belonging, and security into a state of uncertainty. In this troubled context, abrasive rhetoric about migration is gaining popularity; nation-states around the globe, especially Western ones, are cracking down on migration for security reasons”.* (Bourbeau, 2011: 1).

De manera sintética, parece necesario identificar algunas de las cuestiones y líneas de investigación que han centrado la atención académica en los últimos años. Una primera línea argumental apunta a la construcción de la inmigración como amenaza, y por ende como objeto de un proceso de *securitización*. Así lo recogen Buzan y Hansen:

*“In Western Europe, increased integration within the EU made ‘European integration’ a threat to national constituencies fearing the loss of political sovereignty as well as cultural autonomy, and immigration was also presented as a threat to national identity”.* (Buzan & Hansen, 2009: 213).

Para algunos autores, como Huntington (2004) o Kaplan (1994), la migración masiva puede generar un estado de caos, que además puede ir acompañado de un choque cultural que reemplace otras divisiones sociales (Huntington, 2004). Siguiendo con su provocador *The Clash of Civilizations?* (1993), Huntington entiende la migración como una realidad que pone en riesgo la identidad y la cohesión social en las sociedades de destino, y sobre la que se

puede construir una idea de amenaza en tanto que permite a los Estados definirse en oposición a quienes se definen como la otredad (¿alteridad?) (Huntington, 2004). Por su parte, Kaplan dibuja un estado de anarquía en el que las migraciones son, junto con la escasez de recursos, las enfermedades, la sobrepoblación o la erosión del Estado-nación - por mencionar algunos - elementos característicos de este caos futurístico (Kaplan, 1994: 46).

Estas interpretaciones encajan perfectamente en lo que la ECPH identifica como un riesgo en la dimensión social de la seguridad: la construcción de las migraciones como amenaza, especialmente para la identidad nacional (Wæver, 1995b; Huysmans, 2000; Buonfino, 2004). A la identidad como objeto de referencia amenazado se suma en ocasiones la retórica sobre la dimensión económica de la seguridad, señalando los puestos de trabajo como objeto de referencia (Buzan et al., 1998):

*“Societal security issues are always ultimately about identity; in some cases, the medium in which they are fought is also identity (horizontal and vertical competition), whereas in others it is not (migration, infrastructure of reproduction)”.* (Buzan et al., 1998: 122).

Al hacer referencia a los procesos de *securitización* vinculados con la identidad, la ECPH considera que los mismos apelan en muchas ocasiones a las emociones de las audiencias, usando la retórica de la seguridad de manera tácita e invocando en muchas ocasiones mitos de estabilidad y unidad que sólo se entienden completamente en el contexto de esa comunidad (C.A.S.E Collective, 2006; Senn, 2017).

Asimismo, se destaca la seguridad como un *constructo* que, en Europa, se ha identificado con amenazas exteriores, con una fuerte identificación entre la seguridad del Estado con la de la propia ciudadanía (Krause & Williams, 1996). Ciertamente, esto reduce la capacidad crítica que como amenaza para la seguridad de su ciudadanía puede tener el propio Estado (Buzan & Hansen, 2009: 201), pero refuerza esta visión amenazante de la población no-nacional.

En su revisión geográfica de las cuestiones más habituales que se construyen como amenazas para la seguridad en su dimensión social, los autores de la ECPH señalan de nuevo el papel de la migración, entendida de manera genérica, pero también en tanto que espacio de

competición horizontal o vertical. En la aproximación horizontal, se entiende que la migración puede ser una amenaza a la identidad en tanto que cambia la composición de la población, mientras que en la aproximación vertical se entiende que la misma permuta hacia una nueva identidad, bien por un proceso de integración (como sería el caso de la Unión Europea) o por un proceso secesionista:

*"The societal security agenda has been set by different actors in different eras and regions. The most common issues that have been viewed as threats to societal security are outlined here:*

*1. Migration—X people are being overrun or diluted by influxes of Y people; the X community will not be what it used to be, because others will make up the population; X identity is being changed by a shift in the composition of the population (e.g., Chinese migration into Tibet, Russian migration into Estonia).*

*2. Horizontal competition—although it is still X people living here, they will change their ways because of the overriding cultural and linguistic influence from neighboring culture Y (e.g., Quebecois fears of anglophone Canada and, more generally, Canadian fears of Americanization).*

*3. Vertical competition—people will stop seeing themselves as X, because there is either an integrating project (e.g., Yugoslavia, the EU) or a secessionist-“regionalist” project (e.g., Quebec, Catalonia, Kurdistan) that pulls them toward either wider or narrower identities. Whereas one of these projects is centripetal and the other centrifugal, they are both instances of vertical competition in the sense that the struggle is over how wide the circles should be drawn or rather—since there are always numerous concentric circles of identity—to which to give the main emphasis”. (Buzan et al., 1998: 121).*

Estos autores apuntan, asimismo, que, al comparar las dinámicas globales y regionales de distintos tipos de amenazas percibidas, la migración opera más intensamente en las dinámicas intrarregionales y entre regiones vecinas, como sería, por ejemplo, el caso de

Estados Unidos y los países latinoamericanos o de la Europa occidental en relación con el norte de África y su frontera oriental (Buzan et al., 1998: 125).

Esto es especialmente interesante en un mundo globalizado, en el que los procesos que definen esta globalización no logran reducir la relevancia de las fronteras, sino que las convierten en una prioridad estratégica y en un instrumento fundamental de la gestión migratoria (Campesi, 2012). Se desarrolla así un régimen de confines múltiples, en los que existen movi­lidades diferenciales a las que se somete a diferentes categorías de personas (Sassen, 1996 y 2003). De hecho, ello supone reabrir el debate sobre la democracia desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, en la medida en que existe una contradicción creciente entre estructuras de poder que operan a nivel internacional o global, y estructuras democráticas cuya legitimidad y rendición de cuentas opera básicamente a nivel estatal (Aradau & Huysmans, 2009).

Una segunda línea argumental, principalmente defendida por la Escuela de Paris en un diálogo en paralelo con las contribuciones de la ECPH, señala que buena parte del proceso de *securitización* se debe a las prácticas rutinarias, que no excepcionales, de los profesionales de la seguridad y de los usos tecnológicos de los mismos (Bigo, 2002). El fin de la Guerra Fría y el proceso de construcción de la Unión Europea explican, en buena medida, que la distinción entre seguridad interna y externa se diluya y que, los distintos agentes implicados en asuntos de seguridad busquen, con cierta urgencia, una (otra) *raison d'être*. Esta mirada cruzada entre la seguridad interna y externa se asume desde la ECPH especialmente en contextos como el de la construcción europea, en el que la europeización de la seguridad interna ha vinculado esta con las cuestiones de seguridad internacional. Se amplía la mirada de seguridad interna para completarla con una aproximación mucho más similar a los argumentos de la seguridad internacional que a los tradicionales argumentos de 'ley y orden' de la seguridad interna. En este sentido:

*“With the field of internal security, one could argue that this is a different kind of security, that there has always been talk about internal security that should be kept separate from our concept of international security. Didier Bigo (1996), however, has shown how internal and external security merge during these years; especially in the Europeanization of internal security, this concept is used to link a diversity of issues*

*(terrorism, drugs, organized crime, transnational crime, and illegal immigration) and, with reference to this new political entity, to empower certain security agencies to operate freely across a European space. It should be noticed that these arguments are actually in a mode more analogous to international security than to the “law and order for the safety of the individual” logic of internal security. They are about distinct threats, alien and malignant actors such as terrorists, organized crime, and drug traffickers”. (Buzan et al., 1998: 182).*

Para comprender los contextos de *securitización*, por lo tanto, se señala la importancia de considerar las prácticas previas (o desvinculadas) a los actos de discurso, así como las medidas no-excepcionales, sino especialmente las prácticas rutinarias que acaban teniendo un gran impacto en términos de *securitización*. Se incorporan como objetos de interés en la agenda de investigación cuestiones como la racionalidad gubernamental de la seguridad, las prácticas existentes en este ámbito, los profesionales de la seguridad o los efectos de la estructuración política de las tecnologías y conocimientos de seguridad (Bigo 1994 y 2014; Lacy & Prince, 2018). De hecho, esta sería la principal contribución de la Escuela de París, en tanto que considera que la *securitización* de la inmigración no es la causa del desarrollo de medidas de control y vigilancia, sino la razón de éstas. La existencia de una estructura de poder que se beneficia de la existencia de estas medidas explica, para Bigo (2002), porque se llevan a cabo procesos de *securitización* que se acompañan (luego, no antes) de discursos narrativos que apoyen la percepción de amenaza y riesgo. Bigo lo recoge así:

*“Securitization of immigration is the result and not the cause of the development of technologies of control and surveillance. It is linked to computerization, risk profiling, visa policy, the remote control of borders, the creation of international or nonterritorial zones in airports, and so on. The analysis of the securitization of a referent object within a field or a sector (environmental, economic, or societal) is interesting not simply as a speech act but when speech acts are correlated with the structural positions of the speaker. In this perspective, securitization results from power positions, not from individuals creating new frames, new roles for differences and repetitions in different contexts; it results from struggles inside institutions and between institutions for what is to count as the legitimate truth. To focus only on the*

*role of political discourse in the securitization process is to underestimate the role of the bureaucratic professionalization of the management of unease". (Bigo, 2002: 73-74).*

Mientras para la ECPH el rol de los actos discursivos es clave, y el eje central de los procesos de *securitización*, para la Escuela de Paris la razón principal es la existencia de un grupo de profesionales a cargo de la gestión de miedos y creencias para convertirnos en una sociedad de riesgo y peligrosa. Este actor es clave para entender la transferencia de miedos y temores de esferas más tradicionales (y populares) en términos de seguridad como el terrorismo, la criminalidad organizada o el espionaje hacia un nuevo colectivo como es el de la población migrante o el activismo transnacional.

Otra línea argumental que ha generado intensos debates es el papel de las élites en la creación de los procesos de *securitización* (Buzan et al., 1998; Wæver, 1995a; Wyn Jones, 1999; Hansen, 2000; Krause & Williams 1997; Bigo, 2002; Charrett, 2009). Así, se reconoce la capacidad de las élites para usar y manipular las evidencias, y para validar su proceso de *securitización* (Buzan, 2006). En este sentido es clave que los mensajes de *securitización* creados por las élites lleguen a una audiencia amplia que los haga también suyos y apoye, así, sus decisiones políticas. Se requiere, por lo tanto, que las élites creen su verdad (Bigo, 2002), vinculando la inmigración, por ejemplo, a las amenazas del Estado de Bienestar, al incremento de la inseguridad o a los problemas con la identidad (Huysmans, 2000). Esta narrativa pública de amenazas, es decir, esta *securitización* del debate de la inmigración busca promover una agenda política propia, en la que se tomen decisiones sobre cuestiones claves para la economía o la organización social como las políticas de ocupación o las prestaciones sociales que se justifican como respuestas a la situación de una 'crisis migratoria' presentada como tal. El reconocimiento del rol de los sistemas y estructuras existentes en la construcción de seguridad, así como de los denominados profesionales de la (in)seguridad y, por lo tanto, de sus demandas e intereses, es imprescindible para entender mejor los procesos de *securitización*, que se conforman de acciones concretas que no siempre van acompañados de acciones precedidas por actos discursivos (Hansen, 2000; McDonald, 2008). En palabras de Bigo:

*“It emphasizes the work of politicization, of the mobilization of groups and technologies enabling some agents, especially political actors, the media, the security professionals and some sectors of the general population, to create a “truth” about the link between crime, unemployment, and migration, even when academics, churches, NGOs and some social policy-oriented institutions have made powerful claims to the contrary for many years”.* (Bigo, 2002: 65).

De nuevo, la principal diferencia entre la Escuela de Paris y la ECPH es que la primera pone mucho más énfasis en los actores de la *securitización* mientras la segunda considera clave la interacción entre el actor y la audiencia. Es evidente, en cualquier caso, que ambas comparten espacios teóricos y sustantivos comunes (C.A.S.E. Collective, 2006).

Otra línea de investigación ha sido el margen de *deseuritización* (Wæver, 1995a) que puede darse ante los procesos de *securitización* de las migraciones (Roe, 2004; Taurek, 2006). Es decir, cómo revertir un proceso de *securitización*, entendiendo que la *deseuritización* es un proceso preferible a la primera (Wæver, 1995a). Por un lado, se plantea la necesidad de reconducir los actos discursivos: si las migraciones se han construido bajo la percepción de ser una amenaza, hay que señalar que no lo son. Si esta opción realista (Huysmans, 2002; Roe, 2004) no funciona, cabe reconstruir la narrativa para que dejen de serlo (Huysmans, 1998 y 2006). Esta línea argumental busca contrarrestar las informaciones que convierten las migraciones en una amenaza con la obtención de datos y de investigaciones, en una lógica de contrarrestar rumores y de desarticular mitos o informaciones falsas (den Boer, 1998; Chomsky, 2007; de Torres, 2017; Ráczová et al., 2019; Comisión Europea, 2019b). Por otro lado, se entiende que la *deseuritización* debe reconstruirse como concepto y basarse en el reconocimiento y la universalidad (Aradau, 2004a), construyendo una respuesta de emancipación que se constituya como alternativa a las construcciones predominantes de seguridad (Booth, 1997; Wyn Jones, 1999). Aradau lo señala así:

*“...I have argued for a politics of emancipation which would unmake securitization and its non-democratic, exceptional and exclusionary logic. The under-theorized concept of deseuritization should be re-worked through a politics of emancipation as democratic politics”.* (Aradau, 2004a: 405).

Finalmente, Bigo (2002) considera que no se puede cambiar la situación mediante la argumentación favorable de las personas migrantes o contrarias a la *securitización*. Es decir, no se puede confrontar la *securitización* de la migración contraponiendo a los discursos que la señalan como peligrosa u hostil otros discursos que la consideren buena o amigable (Aradau, 2004a: 396). Para esta línea de argumentación, lo que es necesario es proponer un conocimiento alternativo sobre cómo gestionar y hablar de las migraciones y otros retos sociales (Bigo, 2002: 66), para romper así con los procesos de (in)*securitización* (Bigo, 2014; Maguire, 2015). Un posible punto de inicio de esta perspectiva de la *deseuritización* del conocimiento sobre seguridad es explicar y contextualizar mejor la realidad de las migraciones y la protección internacional (Huysmans, 2006):

*“Contextualizing immigrants and refugees, internal security practice, and discourses of danger in a wider and more ordinary social, economic and political problematique de-dramatizes security questions”.* (Huysmans, 2006: 143).

Cabe señalar, en último lugar, que el debate sobre la *securitización* de las migraciones y su impacto en otras áreas o cuestiones políticas también ha sido objeto de estudios (Farny, 2016; Atak & Simeon, 2018). Cuestiones particulares como el impacto en la ayuda al desarrollo (Sanahuja, 2005), la trata de personas (Aradau, 2004b; Magliano & Clavijo, 2011), el racismo (Huysmans, 2000; Ibrahim, 2005) o el crecimiento de la extrema derecha (Wæver et al., 1993; Mudde, 2019), por mencionar algunos, también contribuyen a este debate sobre la *securitización* de la movilidad:

*“This aggravates the relationship between migrant communities, the native poor and those on the periphery of these communities. The right wing, and especially the extreme right, naturally seeks to exploit these social difficulties and can use them to tap the wellsprings of racism and xenophobia that lie beneath the surface of even quite liberal societies”.* (Wæver et al., 1993: 145).

### **1.3.1. El contexto de esta investigación: la securitización de las políticas de inmigración y asilo en la Unión Europea**

Existe un amplio consenso en entender que el desarrollo histórico de la política europea de inmigración y asilo ha tenido un carácter marcadamente restrictivo (Peers, 1998; Huysmans, 2000; Uçarer, 2001; Baldaccini & Toner, 2007; Guild, 2009; Bourbeau, 2010; Pinyol-Jiménez, 2012; Gabrielli, 2014; Kostakopoulou, 2020).

Este perfil restrictivo, que busca impedir o dificultar el acceso al territorio europeo de personas extracomunitarias, ha permitido plantear lo que supone la *securitización* de las cuestiones de migración y asilo, construyéndolas socialmente como un asunto de seguridad (Wæver et al., 1993; Wæver, 1995b; Huysmans, 2000 y 2006; Bigo, 1994, 2001 y 2002; Guild 2009; Leonard, 2007; Christou et al., 2010; Bourbeau, 2010). De hecho, esta vinculación de la gestión migratoria con los instrumentos de control no sólo ha afectado a su diseño interno, desde el espacio de libertad, seguridad y justicia, sino también a su dimensión exterior, en las relaciones con países terceros (Lavenex, 2004 y 2006; Geddes & Hadj-Abdou, 2018). Geddes y Hadj-Abdou así lo recogen:

*“The balance of scholarly evidence would suggest that the ‘path’ of European migration governance has not been significantly changed in the sense that a focus remains on classical migration control instruments. EU external relations policy insofar as it relates to migration has tended towards a security-driven approach targeting irregular movements and the facilitators of this movement such as smugglers and traffickers”.* (Geddes & Hadj-Abdou, 2018: 153).

No es un debate menor, por otro lado, plantearse el por qué de las acciones de *securitización*, en tanto que se cuestiona cuáles son las razones que las sustentan. En este sentido, cabe plantearse la validez de las afirmaciones que sustentan buena parte de la acción pública, que básicamente justifican las opciones restrictivas porque son lo que quiere y lo que demanda la sociedad civil (Gilligan, 2015; Morales, Pilet & Ruedin, 2015). Las migraciones se han construido como amenaza a la seguridad (Buzan, 1983; Weiner, 1992; Wæver et al., 1993; Huysmans, 2000; Bigo, 2002; Guild 2009; Greenhill, 2010), a la identidad europea/nacional (Wæver, 1993; Guild, 2005a, Lucassen, 2006; Vertovec, 2011; aunque también McSweeney,

1996) o al Estado del Bienestar (Freeman, 1986; Faist, 1995; Borjas, 1999), en lo que Huysmans (2006: 64) denomina el chauvinismo del bienestar. Curiosamente, estos debates se han ido articulando sin investigaciones suficientes que lo sustenten, por lo que la *securitización* de las migraciones parece tener como objetivo la redefinición de la colectividad (interna) ante la otredad (externa) para justificar, así, un modelo de gobernanza restrictivo (Roe, 2004; de Lucas, 2017).

Parece, además, que este desarrollo *securitizado* de la gestión migratoria en el ámbito de la Unión Europea ha sido impulsado por los Estados miembros, en un intento de superar constricciones domésticas (como pueden ser los tribunales nacionales) para adoptar normativas migratorias más restrictivas (Guiraudon, 2000 y 2003; Lavenex, 2006). Eso explicaría, además, por qué se ha optado por un proceso de construcción de una política común en el que, desde sus inicios, las instituciones comunitarias juegan un rol tan limitado, y muy focalizado en la cooperación policial y de seguridad (Hampshire, 2016a). Guiraudon lo apunta así:

*“Building upon pre-existing policy settings and developing new policy frames, governments have circumvented national constraints on migration control by creating transnational co-operation mechanisms dominated by law and order officials, with EU institutions playing a minor role”.* (Guiraudon, 2000: 251)

En esta misma línea, se entiende que la politización, y posterior *securitización*, de las políticas de inmigración y asilo de la Unión Europea también se visibiliza en el establecimiento de los instrumentos para su gestión. Así, la opción por una agencia como FRONTEX, cuyo establecimiento ha requerido de unos mecanismos de control específicos, con una capacidad de control limitada por parte del Parlamento Europeo y con una priorización del control fronterizo sobre la protección de los derechos humanos, es un ejemplo más de la importancia de la institucionalización en relación con los procesos de *securitización* de las políticas de inmigración y asilo (Leonard, 2009; Wihtol de Wenden & Ambrosetti, 2016; Léonard & Kaunert, 2020). Para Guiraudon (2003), en materia migratoria se proponen ‘soluciones’ antes de identificar los ‘problemas’, lo que determina a priori la definición (problematizada) de las cuestiones vinculadas a este ámbito, especialmente cuando las soluciones se basan en cooperación policial y refuerzo de los controles fronterizos (Huysmans, 2006). De igual modo,

los instrumentos han jugado también su papel. Para Huysmans (2000), un ejemplo paradigmático de este proceso es la Convención de Dublín de 1990 (junto con el desarrollo del Reglamento EURODAC), que busca facilitar la identificación del Estado responsable para examinar una solicitud de asilo. Aun cuando tenga una vertiente garantista, en tanto que permite facilitar los procedimientos de asilo y reducir así, por ejemplo, los tiempos de estancia en los centros de retención, para el autor tiene un objetivo último claro, como es la reducción del número de solicitudes. Así lo apunta Huysmans:

*“... the Dublin convention is heavily overdetermined by a policy aimed at reducing the number of applications. Making it impossible to submit applications for asylum in different Member States reduces the chances of being accepted, which obviously will deter some refugees from seeking asylum in western Europe (Bolten, 1991). The restrictive and control-oriented basis of the Dublin Convention is further highlighted by the development of Eurodac”.* (Huysmans, 2000: 756).

El sujeto de la migración también importa, puesto que la narrativa *securitizadora* se ha basado en la construcción de la entrada irregular como un problema migratorio, construyéndose como especial amenaza (para las autoridades) aquellas personas que intentan acceder de modo irregular (Koser, 2005; Triandafyllidou, 2009; Ilies, 2009; Bigo, 2016). Por extensión, esta presunción de culpabilidad acompaña a buena parte de las personas migrantes procedentes de países pobres en sospechosos de romper la ley en un momento u otro (Bigo, 2016). La construcción de las personas migrantes como sujetos aviesos dispuestos a cometer fraudes documentales, engañar en los procedimientos de asilo o ‘preferir’ los riesgos de las vías irregulares antes de usar vías de acceso regulares facilita los procesos de *securitización*, aun cuando los estudios demuestren que estas argumentaciones son falaces y muchas veces basadas en la agnotología, la sociología de la ignorancia (Scheel, 2020). De nuevo, y por extensión, estos razonamientos construyen la movilidad como una amenaza, ante la que hay que proteger a la sociedad y las instituciones nacionales. Además, esta narrativa consolida la idea de una migración deseada contrapuesta a una migración no deseada (Freeman, 1995; Joppke, 1998; Guiraudon & Joppke, 2001; Lavenex, 2006; Carling, 2007; Bigo et al., 2016). Así lo apunta Carling:

*“From the perspective of European states, it is possible to draw a broad distinction between ‘wanted’ and ‘unwanted’ immigration from the rest of the world. The ‘wanted’ migrants are those that are perceived to be strengthening European economies by meeting specific shortages of labour (...). The ‘unwanted’ migrants are those that European countries – in the stylized sense of mainstream political entities – would rather be without. Importantly, they fall in two distinct categories: the ‘unavoidable’ and the ‘reluctantly accepted’. The ‘unavoidable’ migrants are the smallest group: people who arrive in Europe, usually through the services of human smugglers, and are impossible to return even if their requests for protection or residence on other grounds are rejected (...) A second, and much larger, group of ‘unwanted’ migrants are ‘reluctantly accepted’ by European governments and allowed to remain in Europe”. (Carling, 2007: 34).*

La ausencia de conexiones entre las acciones y las razones también se plantea en otros ámbitos de la gestión migratoria. De hecho, existen dificultades para entender la correlación entre las respuestas de gobernanza migratoria en la Unión Europea con los factores que generan las migraciones. En un campo como el de los movimientos de población, los datos que puede proporcionar FRONTEX o EUROSTAT son clave, pero no son suficientes para entender toda la complejidad del fenómeno migratorio (de Haas, 2008 y 2018; Baldwin-Edwards, Blitz & Crawley, 2019). En palabras de Baldwin-Edwards:

*“In truth, the world is more complex than this, and data in the area of migration and asylum policy continue to be subject to definitional and spatial limitations that are exacerbated by rapid changes and incorrect usage and interpretation (Singleton 2016). In other words, the nature of what counts as ‘evidence’ is itself contested and challenged”. (Baldwin-Edwards et al., 2019: 2147).*

De hecho, en relación con las razones que intentan ofrecerse como explicación al aumento de las restricciones en las políticas migratorias de la Unión Europea, la mayoría de los autores las busca en relación con cuestiones exógenas a las políticas de inmigración y asilo. En este sentido, vale la pena mencionar que el ‘camino’ de la gestión migratoria europea se considera extremadamente vinculado a las cuestiones de seguridad desde sus inicios (Zimmermann, 1995; de Lucas, 1996; Bigo & Ceyhan, 1998; Huysmans, 2000; Guiraudon, 2000; Ceyhan &

Tsoukala, 2002; Bigo, 2008; Guild, 2003; Lavenex, 2006; Leonard, 2009), en un proceso que se intensifica progresivamente como si de un *continuum* de seguridad (Bigo, 2002) o una espiral se tratara (Bello, 2020).

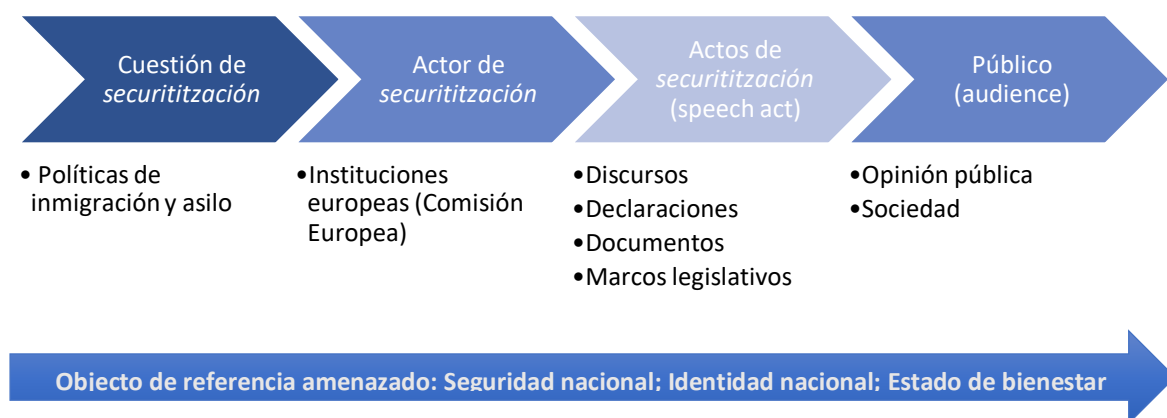
Pero existen lo que podría denominarse hitos de *securitización*, es decir, momentos temporales específicos que han servido para examinar si se ha modificado la manera de ver y entender el nexo migraciones-seguridad, ofreciendo una razón exógena a la cuestión migratoria como explicación para los procesos de *securitización*. Así, por ejemplo, se considera que los atentados del 11-S marcaron un punto de inflexión en este proceso de *securitización* de la inmigración y su gestión (Tirman, 2006; Williams, 2008a; Triandafyllidou, 2005; Arango, 2011; Hammerstad, 2014; pero también Boswell, 2007a), en tanto que reforzaron la narrativa de las amenazas 'exteriores'. En este sentido, también los atentados de 11-M en Madrid o el 7-J en Londres se han considerado hitos de *securitización* (Faist, 2002; Guild, 2003; Williams, 2007; Maguire, 2015; Vatta, 2017). La frontera sur de la Unión Europea siempre ha sido un espacio clave en cuanto a la perspectiva *securitaria* de la gestión migratoria (Ribas-Mateos, 2011; Gabrielli, 2014; Zapata-Barrero, 2017), una aproximación que adquiere una especial relevancia después de las Primaveras Árabes de 2011 (Carrera, Hertog & Parkin, 2012; Fakhoury, 2016). La crisis del refugio de 2015 ha sido el hito temporal más reciente, y el único que podría entenderse como endógeno a las cuestiones migratorias, sobre el que se discute su importancia no sólo en la *securitización* de las migraciones y el asilo, sino también en el futuro del propio proyecto europeo (Ferrero Turrión, 2016; Ferrero Turrión & Pinyol-Jiménez, 2016; Greussing & Boomgaarden, 2017; Krzyżanowski, Triandafyllidou & Wodak, 2018; Harteveld et al., 2018).

Para cerrar este capítulo, cabe recordar que el objetivo de esta investigación es analizar si las políticas sobre la migración y el asilo en la Unión Europea han sufrido un proceso de *securitización*, esto es, que se ha promovido la percepción de la inmigración y el asilo como una amenaza y que ello ha permitido la toma de medidas de carácter excepcional, sustancialmente distintas de las que se hubieran tomado de no haberse *securitizado* el debate. Una investigación como esta corre el mismo riesgo que cualquier tipo de pensamiento contrafáctico, en tanto que se centra en especular sobre el estado del mundo de no haberse producido un cambio clave que, en este caso, es la *securitización*. Limitar los

sesgos en los que se pueda incurrir al reflexionar contrafactualmente requiere basarse en el estudio diacrónico de las políticas de inmigración y asilo de la Unión Europea, que permite determinar qué medidas que en su momento fueron consideradas excepcionales se han convertido, en otro momento, en habituales. En este sentido, el objetivo de esta tesis es comprobar si el proceso de *securitización* ha permitido el desarrollo de políticas migratorias con medidas excepcionales que no se entenderían (ni aprobarían) si no se tratara de un debate *securitizado*. De manera conexas, también se quiere determinar cuáles han sido los efectos visibles de este proceso, no sólo en la gestión migratoria, sino en cuestiones relacionadas como la inclusión de la población migrante en los países de acogida, la cooperación con países de origen y tránsito migratorio o el propio estado de salud del proyecto europeo.

En línea con las contribuciones presentadas, y atendiendo a la concepción multidimensional de la seguridad de la ECPH, se pretende examinar si la migración se ha convertido en un problema de seguridad, y por lo tanto se ha *securitizado*. Eso supone primero documentar la existencia de actos discursivos (*speech acts*) que emiten los actores de *securitización* y que son asumidos y creíbles para la ciudadanía (*audience*), para después reflexionar sobre si la toma de decisiones o el desarrollo e implementación de una política permitió la adopción de medidas excepcionales para proteger el objeto de referencia amenazado. Explicar este proceso (que se presenta lineal en la figura 7 aunque las distintas fases interaccionan de modo permanente) pretende servir para entender la configuración de la gestión migratoria actual, y para identificar consecuencias que derivan de la *securitización* de las políticas migratorias.

**Figura 7. El proceso de *securitización* de las políticas de inmigración y asilo**



Fuente: Elaboración propia.

El objetivo, pues, de esta investigación es determinar si ha habido un proceso de *securitización* de la política de inmigración en la Unión Europea. A su vez, busca determinar si, y hasta qué punto, la identificación de la inmigración como amenaza (sobre uno o más objetos de referencia) a través de actos discursivos promovidos por actores *securitizadores* ha permitido la toma de decisiones excepcionales, entendidas tanto por su condición de extremas como de inusuales, en materia de gestión migratoria.

La hipótesis de partida incide en que la configuración de las políticas de inmigración (objetivos, recursos y medios), así como su dependencia orgánica, configuran ya una primera explicación de los procesos de *securitización*. Su vinculación con cuestiones de seguridad tradicionales en posicionamientos públicos refuerza este proceso, que además se acompaña de declaraciones públicas de líderes políticos que enlazan las migraciones con la seguridad. La consecuencia inmediata es que las políticas de inmigración y asilo se desarrollan sólo parcialmente, no en su totalidad, y primando una perspectiva *securitizada* que permite, ante la percepción de esta como una amenaza, la toma de medidas excepcionales. En la medida en que estas decisiones se extienden, se amplía el número de voces que repiten que la inmigración es un problema y hasta una amenaza, incrementándose a su vez las posibilidades de retroalimentación que consolidan el diseño e implementación de las políticas de inmigración desde la lógica de *securitización*. Se cierra así el círculo vicioso de la *securitización*, que normaliza la toma de medidas extraordinarias requeridas al haber construido y consolidado un discurso compartido que percibe la inmigración y el asilo como amenazas a la seguridad nacional, la identidad y/o el Estado de bienestar.

## **CAPÍTULO 2. EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN Y ASILO, 1999-2020**

En 1999, el Tratado de Amsterdam creó nominalmente el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) en la Unión Europea (Tratado de Amsterdam, 1997: artículo 1.5), incluyendo cuestiones como la cooperación judicial en material civil y penal, la cooperación policial o las políticas de control de fronteras, asilo e inmigración, todas ellas cuestiones que, en la mayoría de los Estados miembros, recaen en las competencias de los ministerios de Justicia y/o Interior (Carrera, Guild & Eggenschwiler, 2010). La construcción del ELSJ se entiende como un elemento clave para asegurar la libre circulación de personas y proteger a la ciudadanía europea en el territorio común de la Unión Europea. El ELSJ se consolidó con la aprobación del Tratado de Lisboa (que entró en vigor en 2009), y en estos últimos veinte años se ha ido robusteciendo con la aprobación de un marco institucional, político, legal y financiero que le dota de contenidos específicos.

*“...mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia”* (Tratado de Amsterdam, 1997: 8).

La premisa de partida del ELSJ en lo que se refiere a la inmigración y al asilo está íntimamente relacionada con la existencia del acuerdo de Schengen<sup>6</sup>, firmado en 1985 y en vigor desde 1995, por el que los Estados signatarios acuerdan suprimir los controles en fronteras interiores entre ellos. Ello supone, de manera inmediata, la necesidad de aplicar normas comunes de gestión y control en las fronteras exteriores, así como otras derivadas como, por ejemplo, el establecimiento de normas comunes también en materia de visados.

La cooperación en el ELSJ afecta, por lo tanto, a cuestiones clave del Estado-nación, como pueden ser la seguridad nacional, el control del territorio y quién conforma la ciudadanía detentadora de derechos y deberes (lo que supone articular la diferenciación entre nacionales

---

<sup>6</sup> Véase el documento original del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A42000A0922%2802%29>

y no-nacionales). Las cuestiones relacionadas con la inmigración y el asilo adquieren, por lo tanto, una relevancia clave, y las políticas migratorias se convierten en un ámbito sensible (Mitsilegas, Monar & Rees, 2003) en el que los Estados miembros han demostrado un alto nivel de contestación política (Trauner & Ripoll Servent, 2016).

Antes de avanzar en la inyección y desarrollo de esta política europea de inmigración y asilo parece necesario apuntar que la misma pivota sobre dos ideas clave. En primer lugar, la voluntad expresa de los Estados miembros de desarrollar una política de inmigración y asilo. Tal y como se ha mencionado, la creación del ELSJ está estrechamente vinculado a la necesidad de articular una respuesta común en la gestión de las fronteras exteriores debido a la supresión de las fronteras interiores que suponía el acuerdo de Schengen. En el marco de este contexto se podría haber optado por avanzar, sólo y exclusivamente, en la gestión de las fronteras exteriores. Pero los Estados miembros decidieron apostar por el desarrollo de una política de inmigración y asilo que articulara respuestas comunes a la gestión de estas cuestiones. Decidieron, por lo tanto, abrir la posibilidad de avanzar en materias como los derechos y deberes de las personas extranjeras, de adoptar a nivel europeo normas ya reguladoras del derecho de asilo como la Convención de Ginebra de 1951 (que protege entre otras cuestiones el principio de *non-refoulement*) o de plantearse cuestiones como la reagrupación familiar, entre otras (Pastore, 2004). Esta voluntad cabe destacarla porque no sólo sustenta el proceso de desarrollo de esta política europea de inmigración y asilo común, sino porque permite analizar hasta qué punto este deseo explicitado en los noventa se ha mantenido a lo largo de los veinte años del proceso.

En segundo lugar, cabe mencionar que el desarrollo de esta política europea de inmigración y asilo siempre se planteó con un enfoque claramente vinculado a la cooperación intergubernamental. Desde su inicio, y a pesar de su compromiso con el desarrollo de esta política, los Estados miembros han sido recelosos en la cesión de competencias en estos ámbitos (Carrera et al., 2010). Esta dinámica se ha ido acentuando a lo largo de los años, y merece la pena mencionarla porque, de nuevo, ha tenido un impacto claro en el desarrollo de la política de inmigración y asilo europea en el marco del ELSJ. Del mismo modo, y por la propia lógica del ELSJ, la lógica supranacional se ha ido desarrollando en muchas cuestiones, creando una dinámica compleja entre ambas aproximaciones. En el proceso de construcción de la política europea de inmigración y asilo, por lo tanto, la lógica de la soberanía nacional

sigue siendo clave (Geiger, 2013), aunque se avanza y se desarrolla un marco de colaboración supranacional inédito hasta la fecha (Terrón, 2001).

**Figura 8. Las agendas de trabajo europeas en materia de inmigración y asilo, 1999-2000**



Fuente: Elaboración propia. La fecha de los Tratados indica su entrada en vigor.

El objetivo de los siguientes apartados es profundizar en este proceso de construcción de la política europea de inmigración y asilo, para identificar los diferentes períodos que configuran su historia. La intención de este capítulo es ofrecer una perspectiva no exhaustiva, pero que identifique el proceso de construcción de esta política de inmigración y asilo y sus principales contribuciones, para permitir, en el capítulo siguiente, profundizar con mayor detalle en el análisis del contenido de esta política a lo largo de los últimos veinte años desde la perspectiva de la *securitización* que propone la Escuela de Copenhague.

### **2.1. Una breve panorámica sobre los antecedentes**

Desde una perspectiva cronológica, el final de la Segunda Guerra Mundial da lugar al inicio de un proceso de colaboración y diálogo renovado entre los países de la Europa occidental, que buscan definir un nuevo marco de actuación que permita el mantenimiento de la paz en el continente, facilite la recuperación económica y establezca una sana distancia de seguridad con la amenaza percibida que supone el bloque oriental europeo y la existencia de la Unión Soviética en particular. En un mundo bipolar (Barbé, 1995), en el que la confrontación ideológica que representa la fractura este-oeste se visibiliza claramente en Europa, una nueva dinámica europeísta empieza a surgir con voz propia dentro del bloque occidental. La seguridad entendida como el mantenimiento de la paz, el desarrollo económico y el bienestar

y el equilibrio regional se constituyen como elementos clave del incipiente proceso de integración europea.

Tal y como apuntó Jean Monnet en 1943, el proceso de integración europea debía basarse en la suma de los intereses nacionales para alcanzar la prosperidad y avances sociales necesarios.

*“No habrá paz en Europa, si los Estados se reconstruyen sobre una base de soberanía nacional (...). Los países de Europa son demasiado pequeños para asegurar a sus pueblos la prosperidad y los avances sociales indispensables. Esto supone que los Estados de Europa se agrupen en una Federación o "entidad europea" que los convierta en una unidad económica común”*<sup>7</sup>.

Esta idea estaría en la base de la corriente del neo-funcionalismo, que entendió este proceso económico como un proceso de pequeños pasos que iría expandiéndose hasta alcanzar otras áreas. La lógica del *spillover* buscaba crear enlaces entre diferentes áreas que, desde el factor económico como motor inicial, pudiera alcanzar una unión política y monetaria de mayor calado (Haas, 1958). Así se recogía en la Declaración de Schuman de 1950<sup>8</sup>.

*“Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho”*  
(Declaración Schuman, 1950).

La creación de la Comunidad Europea del carbón y del acero (CECA) en 1951 por parte de seis Estados miembros del Consejo de Europa tuvo su continuación en la conferencia de Messina de 1955, con la creación de nuevos espacios de colaboración centrados en la energía atómica (CEE) y en las relaciones comerciales bajo el título de Comunidad Económica Europea (CEE), que se articularían como tal en los Tratados de Roma de 1957. En el preámbulo del Tratado de la CEE<sup>9</sup> se menciona la importancia de eliminar las barreras que dividían Europa.

*“Déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens; Décidés à assurer par une action commune le progrès économique*

---

<sup>7</sup> Jean Monnet hizo estas declaraciones en Argel en 1943, dónde se encontraba el Comité de Liberación Nacional, el Gobierno francés de facto constituido en el exilio. Puede recuperarse la frase en la información de la Comisión Europea sobre *Los Padres Fundadores. Jean Monnet: la fuerza unificadora en la génesis de la Unión Europea*. Consultable en [https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/jean\\_monnet\\_es.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/jean_monnet_es.pdf)

<sup>8</sup> Véase la Declaración de Schuman de 1950. Puede consultarse en [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es)

<sup>9</sup> Preámbulo del Tratado de la Comunidad Económica Europea de 1957. Las afirmaciones se mantienen en los tratados posteriores.

*et social de leurs pays en éliminant les barrières qui divisent l'Europe”* (Tratado de Roma, 1957: 11).

A su vez, se hace referencia a la necesidad de garantizar cuatro libertades claves para regular el funcionamiento de esta institución, como son la libertad de circulación de mercancías, capitales, servicios y personas (Tratado de Roma, 1957: artículos 3 y 7).

La mención a la libre circulación de personas en el espacio de la actual Unión Europea es, pues, una referencia histórica en el proceso de construcción europea. Inicialmente vinculada al desarrollo de un mercado común, esta libertad irá alcanzando mayor calado en la medida que también se avanza en el proceso de construcción de la ciudadanía europea, dotándola no sólo de un carácter económico sino también político (Gortázar Rotaeché, 2014; Cuyvers, 2017).

La libre circulación de personas se entendió inicialmente como una referencia a las personas nacionales de los países signatarios del Tratado de Roma, aun cuando se afirme que no puede excluirse de este principio comunitario a personas trabajadoras de países terceros (Espada Ramos, 1994). Pero de manera específica, y en relación con las personas no nacionales que residían en el territorio europeo, las primeras referencias normativas que pueden señalarse se sitúan en la década de los setenta. Por un lado, la Comunicación 2250 de 1974 (Comisión Europea, 1974) sobre un *Programa de acción a favor de los trabajadores migrantes y sus familiares*. El Consejo tomó nota del programa de acción en una resolución de febrero de 1976, y enfatizó la necesidad de continuar trabajando y mejorando la ‘humanización’ de la libertad de trabajadores de Estados miembros, a la vez que se fomentaban acciones de carácter social para quienes ostentaban la nacionalidad de un país tercero:

*“In the Resolution the Council stressed the need to continue and enhance the humanization of the freedom of movement for workers from the Member States and to achieve equality of treatment for migrant workers from third countries. Particular importance should be given to measures concerning vocational training, social services, medical and social care, the education of children, and information. Illegal immigration must be stopped and there should be appropriate consultation on migration policies vis-à-vis third countries”* (Comisión Europea, 1974: 2).

Por el otro, la Directiva del Consejo 77/486/CEE sobre la educación de los hijos de los trabajadores migrantes, aprobada en 1977, señalaba la necesidad de que los Estados miembros adoptaran las medidas pertinentes para facilitar en su territorio una enseñanza gratuita para los hijos e hijas de personas con nacionalidad no comunitaria residiendo en estos países, con especial atención puesta a la enseñanza de la(s) lengua(s) de los países de acogida, y la formación de profesorado para esta tarea, así como la adopción de medidas para promover una enseñanza de la lengua materna y de la cultura del país de origen<sup>10</sup>.

Más allá de la libre circulación contextualizada al desarrollo de un mercado común, no hay menciones específicas a cuestiones relacionadas con la inmigración, el refugio o el asilo en los Tratados constitutivos, que sólo entrarían a formar parte como tales en la estructura jurídica de la Comunidad Europea a partir del Acta Única Europea aprobada en 1986 (Henry & Pastore, 2014).

## **2.2. Primeros pasos clave: el acuerdo de Schengen, el Acta Única Europea (1986) y el Tratado de Maastricht (1997)**

En el Libro Blanco sobre el Mercado Interior publicado en 1985<sup>11</sup>, la Comisión señalaba que, para alcanzar el objetivo de la libre circulación de personas, la supresión de los controles en las fronteras interiores era clave. Además, apuntaba que las medidas para asegurar la libre circulación de personas no deberían limitarse a la fuerza de trabajo, sino que también deberían poder beneficiarse de ella la comunidad estudiantil, en la que, señalaba, estaba el futuro de la economía comunitaria (Comisión Europea, 1985), y que daría paso en un par de años al desarrollo del programa Erasmus.

*“What this White Paper proposes therefore is that the Community should now take a further step along the road so clearly delineated in the Treaties. To do less would be to fall short of the ambitions of the founders of the Community, incorporated in the Treaties; it would be to betray the trust invested in us; and it would be to offer the*

---

<sup>10</sup> Directiva 77/486/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1977, relativa a la escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes. Diario Oficial n° L 199 de 06/08/1977 p. 0032 – 0033. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:31977L0486&from=EN>

<sup>11</sup> Comisión Europea (1985). Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985). COM(85) 310 Final. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:51985DC0310>

*peoples of Europe a narrower, less rewarding, less secure, less prosperous future than they could otherwise enjoy” (Comisión Europea, 1985: 55).*

La supresión de las barreras interiores requería situar los controles en otros puntos y, tal como apuntaba la Comisión, la necesidad de articular respuestas comunes. Para ello, la Comisión se encargaba a sí misma la tarea de coordinar, antes de 1988, las normas de residencia, entrada y acceso al empleo de las personas no-comunitarias en los países de la Comunidad Europea.

En materia de inmigración y asilo, el Acta Única Europea (AUE) es seguramente uno de los pasos más notables, por significar el empujón de salida en la organización de la movilidad dentro y hacia la Comunidad Europea. En el Acta Única se introduce y se agenda el objetivo de conseguir un espacio sin fronteras interiores, con la modificación del anterior artículo 8 por parte del artículo 13 de la AUE<sup>12</sup>. Debe hacerse mención, sin embargo, que la propia AUE recoge una Declaración política de los gobiernos de los Estados miembros sobre la libre circulación de personas que señala la necesidad de los mismos de cooperar, pero en la que recuerdan que ninguna de las disposiciones aprobadas por el articulado del AUE (del 13 al 19) afectará al derecho de los Estados miembros de adoptar aquellas medidas que estimen oportunas y necesarias en materia de control de la inmigración de terceros países, entre otras cuestiones.

Se inicia así un proceso de cooperación supranacional para construir un mercado interior con libertad de circulación de mercancías, capitales, servicios y personas, y estas libertades se convierten en objetivos de la Comunidad. En este contexto, se quiere entender la libre circulación como una libertad para todas aquellas personas que se hallen en el territorio de la Comunidad (dentro de las fronteras nacionales de los países que la conforman), por lo que se considera que la misma contempla dos vertientes: *ad intra* para las personas nacionales de los Estados miembro y *ad extra* para quienes residan en los mismos, aunque posean la nacionalidad de un tercer Estado. Sin esta doble concepción no podría entenderse ni aplicarse la libre circulación ni la existencia de un espacio comercial sin fronteras interiores (Izquierdo Sans, 2000). Se mantiene, además, la lógica intergubernamental en aquellos aspectos en los que, como el relacionado con la movilidad de las personas, se entiende que la voz de los Estados miembros es final. Ahora bien, la opción por una cooperación intergubernamental no

---

<sup>12</sup> Acta Única Europea. DO L 169 de 29.6.1987, p. 1/28. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=ES>

rebaja la necesidad de afrontar, de manera común, cuestiones que se abren con el desarrollo de esta libertad de circulación.

En este sentido, cabe mencionar que, desde 1976, funcionaba en el marco de los Estados miembros una red intergubernamental conocida como el “Grupo de Trevi”, formada por representantes de los ministerios de Justicia e Interior. Este espacio de cooperación intergubernamental, de carácter primordialmente policial, fue disuelto en noviembre de 1992 al entender que se habían cumplido sus objetivos, y que los espacios de trabajo del mismo, como la cooperación policial en la lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas u otras forma de delincuencia transnacional, la formación policial o la cooperación operativa para garantizar la desaparición de los controles fronterizos internos sin riesgos de seguridad ya se encontraban incorporados en los distintos instrumentos comunitarios. Aun así, durante su existencia, fue un espacio de trabajo privilegiado en cuestiones de inmigración y asilo, puesto que, como veremos más adelante, en su seno se gestaron las primeras acciones coordinadas de lucha contra la inmigración irregular, los mecanismos para la identificación de las personas no-comunitarias o el sistema informático europeo que lo sustentaría entre otros.

Por lo tanto, el Acta Única Europea viene a consolidar el trabajo hecho hasta entonces, puesto que las cuestiones de inmigración y asilo habían sido tratadas en el marco de las reuniones informales de los jefes de gobierno de los Estados miembros, en un mecanismo intergubernamental que el AUE asume como propio del proceso comunitario con la institucionalización de los Consejos Europeos. Así, la iniciativa que había creado Valéry Giscard d’Estaing en 1974 como espacio de encuentro informal, y que tomó el nombre de Consejo Europeo en Dublín en 1975, fue incluido en los tratados constitutivos por el AUE. Con ella, el Consejo Europeo adquirió base legal, formalizando los encuentros entre los cabezas de Estado o de gobierno de los Estados miembros. Y, de este modo, la dinámica intergubernamental que se había utilizado para discutir cuestiones vinculadas a la gestión de la inmigración y el asilo, se integra en el marco comunitario, pero sin disminuir la voz ni la capacidad decisoria final de los Estados miembros. La paradoja de la integración europea se visibiliza así, una vez más, siendo impulsada la misma por una institución que, como el Consejo Europeo, nació para que los Estados no perdieran su voz en el proceso (de Schoutete & Wallace, 2002).

Cabe recordar que, si bien el Acta Única Europea puede entenderse como la creación de un mercado interior único basado en las cuatro libertades apuntadas, con las derivadas que ello implica en materia de fronteras interiores, lo cierto es que la abolición de éstas se gestó fuera del ámbito de la Comunidad Europea. Se entiende, por lo tanto, que la cooperación entre diferentes Estados europeos para gestionar cuestiones como el control de fronteras exteriores o la inmigración nace con una perspectiva de carácter marcadamente económico (Solanes, 2005), fruto de esta voluntad de crear un mercado común que permitiera la libre circulación de servicios, mercancías y personas.

En este sentido, es imprescindible apuntar que la efectiva disolución de las fronteras, así como el acuerdo para avanzar en medidas comunes sobre visados, migración y asilo se articuló en 1985 con la firma, por parte de cinco países (la entonces República Federal de Alemania, Francia y los tres países del Benelux) del Acuerdo de Schengen<sup>13</sup>, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, que entró en vigor en marzo de 1995. Los cinco firmantes suponían la mitad de los miembros que en ese momento tenía la Comunidad Económica Europea, y se asentaba en una lógica clara de cooperación intergubernamental (Henry & Pastore, 2014). Esta colaboración incipiente, que se había articulado a través de un instrumento de cooperación intergubernamental como el mencionado grupo Trevi, toma una nueva dimensión con el acuerdo Schengen cuyo objetivo era la supresión de las fronteras interiores. Se entiende que esta eliminación de las barreras internas no puede afectar a la seguridad de los Estados que conformen el nuevo espacio Schengen, y, por tanto, es necesario avanzar en espacios, hasta antes inéditos, como el control compartido de las fronteras comunes y el tratamiento homogéneo de las personas nacionales de terceros países que entren en este espacio común.

### ***2.2.1. El acuerdo de Schengen y otros instrumentos de cooperación intergubernamental***

El acuerdo de Schengen, originalmente, no nació con el objetivo de gestionar la movilidad de las personas (Cruz, 1993), sino para dar respuesta a los problemas de transporte que producían la existencia de fronteras interiores entre cinco de los seis países fundadores de la Comunidad Económica Europea (Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y la entonces

---

<sup>13</sup> Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 14 de junio de 1985. Diario Oficial nº L 239 de 22/09/2000 p. 0013 – 0018. Consultable en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922(01)&from=ES)

República Federal de Alemania). Las medidas relacionadas con la inmigración fueron introducidas en el acuerdo suplementario, siguiendo el acuerdo franco-alemán de 1984 sobre la supresión gradual del control de personas en las fronteras entre ambos países. El acuerdo de Sarrebruck<sup>14</sup>, una iniciativa bilateral franco-alemana, es, por lo tanto, el embrión del acuerdo de Schengen, que a su vez está en el origen de la libre circulación de personas en todo el territorio comunitario.

El acuerdo de Schengen se firmó poco menos de un año después del acuerdo de Sarrebruck, y la Comisión participó como observadora en el mismo desde el principio. En el mismo, se recogía el programa de trabajo para la supresión de las fronteras internas, aunque la mayoría de los países signatarios lo trataron como una declaración de intenciones, exenta por lo tanto del debate parlamentario, con la excepción de Países Bajos que creyó necesaria su ratificación por el Parlamento nacional<sup>15</sup>.

Siguiendo la lógica *spillover*, este avance particular y específico, surgido fuera del ámbito propiamente comunitario, se incorporó al acervo comunitario en 1999, con la firma del Tratado de Amsterdam. Es la construcción del Espacio Schengen la que determina la existencia de unas fronteras exteriores comunes, así como los requisitos (visados) para poder acceder a las mismas desde fuera del territorio comunitario. En este sentido, la creación de Schengen se entiende como un ejercicio con capacidad anticipatoria, puesto que, en su propio diseño, no habla de las personas nacionales de sus propios países, sino que establece que la libertad de circulación interna de la que se dotan los cinco países firmantes afecta a nacionales de los Estados miembros de las Comunidades Europeas<sup>16</sup>. Buena parte del diseño posterior de la gestión compartida de las fronteras exteriores en la Unión Europea se deriva de esta primera propuesta, que también explica la importancia de Schengen en el proceso de construcción de una política europea de asilo e inmigración (Olesti Rayo, 2008; Henry & Pastore, 2014).

---

<sup>14</sup> Puede consultarse el texto íntegro del acuerdo de Sarrebruck (Accord entre la France et la RFA relatif à la suppression graduelle des contrôles à la frontière franco-allemande. Sarrebruck, 13 juillet 1984) en [https://www.cvce.eu/en/obj/agreement\\_between\\_france\\_and\\_the\\_frg\\_on\\_the\\_gradual\\_abolition\\_of\\_checks\\_at\\_the\\_franco\\_german\\_border\\_saarbrucken\\_13\\_july\\_1984-en-46468e59-54ec-41c1-a15e-258d92568910.html](https://www.cvce.eu/en/obj/agreement_between_france_and_the_frg_on_the_gradual_abolition_of_checks_at_the_franco_german_border_saarbrucken_13_july_1984-en-46468e59-54ec-41c1-a15e-258d92568910.html)

<sup>15</sup> El acuerdo suplementario dio lugar a los pasos concretos a seguir para alcanzar el objetivo de la disolución de las fronteras interiores, y sus trabajos fueron considerados poco transparentes por parte de entidades de apoyo a las personas migrantes y refugiadas (Cruz, 1993).

<sup>16</sup> Acuerdo de Sarrebruck (1984): art.1.

De modo paralelo, en 1986 se creó el Grupo ad hoc Inmigración (GAHI) como un foro intergubernamental de trabajo en el marco del ‘Grupo Trevi’, con competencias similares al grupo de Schengen que había avanzado en la gestación del acuerdo homónimo. El trabajo del GAHI era coordinar las políticas de inmigración y asilo de los Estados miembros de cara a la supresión de las fronteras internas. Con reuniones semestrales al final de cada presidencia, el GAHI trabajaba también con una dinámica altamente privada, aun cuando la Comisión y la secretaria general del Consejo participaban en los encuentros. También en el marco del trabajo del GAHI se desarrollaron los primeros pasos del sistema europeo para el reconocimiento automático de huellas digitales (EURODAC) para la identificación de personas solicitantes de asilo.

En los avances en cuestiones de asilo, la opacidad de las negociaciones generó también preocupaciones en el Parlamento Europeo, especialmente en relación con el Alto Comisario de Naciones Unidas para las personas Refugiadas (ACNUR), tanto en las formas como en el fondo. Formalmente, porque según el Tratado Constitutivo es la Comisión el órgano encargado de las relaciones con Naciones Unidas (artículo 229), y esta no participaba directamente en el GAHI. De fondo, porque se temía que las decisiones de este grupo tuvieran un impacto negativo en el seguimiento y cumplimiento de la normativa internacional en materia de refugio, principalmente la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967. La propia Comisión tuvo que defender, ante el Parlamento Europeo, que el trabajo en este grupo de coordinadores no vulneraba ninguno de los instrumentos señalados:

*“The Commission does not agree that any aspect of the discussions carried out under the auspices of the Group of Coordinators, set up by the European Council in Rhodes, constitutes a violation of Article 229 of the EEC Treaty, Article 35 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees or Article 11 of the 1967 Protocol to that Convention. The Ad Hoc Immigration Group, which is the body within which discussions on asylum questions are conducted, maintains, through the Presidency, appropriate contact with the United Nations High Commission for Refugees”<sup>17</sup>.*

---

<sup>17</sup> Parlamento Europeo. Respuestas escritas a preguntas parlamentarias. Publicado en 7. 6. 90 Official Journal of the European Communities No C 139/1. Consultable en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC\\_1990\\_139\\_R\\_0001\\_01&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1990_139_R_0001_01&from=ES)

La cooperación intergubernamental no sólo era la opción para funcionar en los ámbitos de justicia e interior en el ámbito comunitario, sino que se extendía de manera complementaria y a veces solapada en estas materias (Cruz, 1993). La Comisión seguía reclamando un mayor peso en estas cuestiones, y alertaba de ello en su Libro Blanco sobre la consecución del mercado interior único (Comisión Europea, 1985).

A pesar de ello, en 1988, el Consejo Europeo de Rodas encargó la constitución de un grupo intergubernamental de coordinación sobre libre circulación de personas, que trabajara para garantizar esta libertad una vez eliminados los controles de las fronteras interiores de la Comunidad. Para ello, se encargaba la coordinación al grupo Rodas del grupo Trevi y el GAHI, así como otros grupos específicos de asistencia mutua, cooperación contra las drogas o cooperación policíaca. El 1989, el grupo de Rodas presentó el programa de trabajo para alcanzar la libre circulación de personas, con las medidas necesarias a adoptar en distintos ámbitos de trabajo, conocido como el documento de Palma.

Uno de los trabajos más importantes que se gestaron en el marco del GAHI fue el acuerdo para determinar qué Estado miembro sería responsable de examinar una solicitud de asilo en un espacio interior sin fronteras. El propio Consejo Europeo<sup>18</sup> reconoció su importancia al definirlo cómo uno de los instrumentos legales clave para asegurar la libre circulación de personas:

*“It took note of the developments as set out in the Coordinators' Report on the Free Movement of Persons. It welcomed the conclusion and signature by 11 Member States of the Convention determining the State responsible for examining applications for asylum which is the first major legal instrument in the series necessary to ensure the free movement of people. It expressed the hope that this Convention will be signed by all Member States before the end of the year. It noted progress on the Convention on the crossing of the external borders of the Community and urged the competent bodies to take the necessary steps to ensure that this Convention would be signed by the end of this year in accordance with the conclusions reached by the European Council in Strasbourg. The European Council urged the Co-ordinators group to speed up work on*

---

<sup>18</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de Dublín, 25 y 26 de junio de 1990. Consultable en [https://www.consilium.europa.eu/media/20562/1990\\_june\\_-\\_dublin\\_eng\\_.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/20562/1990_june_-_dublin_eng_.pdf)

*implementation of the measures contained in the "Palma document" with a view to create a Europe without frontiers". (Consejo Europeo de Dublín, 1990: 9)*

### **2.2.2. El convenio de Dublín**

Aparecía, así, el denominado convenio de Dublín<sup>19</sup>, firmado el 15 de junio de 1990 por 11 de los ministros de interior de los Estados miembros. El convenio de Dublín no buscaba una armonización de los procedimientos de asilo de los países signatarios, sino una coordinación de mínimos en la determinación de qué Estado debería hacerse responsable del examen de una solicitud de asilo, siguiendo para ello los procedimientos nacionales de cada uno. El objetivo último era evitar la existencia de la figura de las personas refugiadas ‘en órbita’, es decir aquellas personas que no encontraban un Estado que quisiera aceptar el examen de su solicitud y que eran sometidas a una especie de ‘tira y afloja’ entre países; o el ‘*asylum shopping*’, como se conoce la posibilidad de presentar por parte de una persona su solicitud de asilo en uno o más países, para así incrementar sus posibilidades de obtener protección internacional (De Somer, 2018).

El convenio de Dublín establecía una serie de criterios jerárquicos para facilitar la determinación del Estado responsable, dejando siempre la opción que este pudiera encargarse del examen de una solicitud si así lo quisiera (y al margen de los criterios establecidos), siempre que se contara con el consentimiento de la persona solicitante (artículo 3.4). Se establecía así la primacía del criterio de unidad familiar (sería responsable de examinar la solicitud aquel Estado que ya hubiera reconocido la condición de persona refugiada a un familiar de la persona solicitante); el criterio de relación con el país (sería responsable del examen aquel país en el que la persona solicitante tuviera permiso de residencia o un visado vigente); y el criterio de entrada (sería responsable del examen aquel Estado por el que la persona hubiera entrado irregularmente en territorio comunitario si presentara la solicitud antes de seis meses). Estos criterios jerárquicos seguirán siendo el pilar de la normativa de Dublín hasta la actualidad, a pesar del debate existente sobre su utilidad y eficiencia (Bauböck, 2018a; Chetail, 2016; Nascimbene, 2016; Morgades Gil, 2014). El convenio de Dublín entró en vigor en 1997, aunque la parte relacionada con la gestión de los

---

<sup>19</sup> Se conoce como convenio de Dublín al Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas. DO C 254 de 19.8.1997, p. 1/12. Estuvo vigente hasta 2003 en que se configuró como reglamento del Consejo. Puede consultarse en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:41997A0819(01))

visados (que determina a qué nacionales de países no-comunitarios se les exigirá visado para entrar en territorio comunitario) entró en funcionamiento antes por la vía del artículo 100 C del Tratado de Maastricht.

La dinámica de cooperación intergubernamental en este periodo, como se ha podido ver, fue extremadamente rica y activa. Bajo el mandato de los distintos grupos de trabajo del grupo Rodas centrados en migración y asilo, básicamente los grupos de Trevi y GAHI, se desarrollaron instrumentos que luego han entrado a formar parte de la estructura comunitaria y han sido fundamentales en el proceso de construcción de la política europea de inmigración y asilo<sup>20</sup>. Parecía que la lógica *spillover* funcionaba en tanto que se iban ampliando los contenidos, pero no parecía que fuera el marco comunitario el espacio para ello. Esta preeminencia de la perspectiva intergubernamental y su impacto en la legitimación de la voz propia de las instituciones europeas en estos ámbitos acompaña, por lo tanto, al proceso de la política de inmigración y asilo desde sus inicios (Guiraudon, 2003).

De hecho, los trabajos desarrollados en el ámbito del grupo de Trevi y de Schengen fueron objeto de debate en el Parlamento Europeo, precisamente por su carácter extracomunitario y poco transparente. En este sentido, es especialmente interesante, por citar un ejemplo, el debate que tuvo lugar en febrero de 1991 en el hemiciclo europeo, donde no fueron pocas las voces que señalaron los riesgos de avanzar en la construcción de la libre circulación desde fuera de las instituciones comunitarias, desde posiciones políticas bien diferentes. También se apuntaron las características poco transparentes de los trabajos del grupo Trevi, y la respuesta del entonces comisario de mercado interior y asuntos industriales, el alemán Martin Bangemann, fue especialmente clara en señalar la responsabilidad de los Estados miembros tanto en las formas como en el fondo de los avances en la cooperación en materia de inmigración y asilo. Y del mismo modo, apuntó a la responsabilidad de quienes conformaban el Parlamento Europeo para determinar a quién deberían dirigir esas críticas, señalando a los Estados miembros, y especialmente a sus ministerios de Interior.

---

<sup>20</sup> Por ejemplo, en el marco del GAHI se crearon puntos focales de información, discusión e intercambio sobre inmigración y cruce de fronteras (CIREFI) o sobre asilo (CIREA). El primero se disolvió en el marco de FRONTEX, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en 2009, con la aprobación del Tratado de Lisboa. CIREA, por su parte, desapareció en 2002 con la creación de Eurasil, donde también se debatían las cuestiones relacionadas con el asilo en los Estados miembros, y que contaba con la participación de ACNUR y la OIM como observadores expertos externos. La creación de EASO, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo en 2010 subsumió el trabajo de Eurasil.

*“... the Commission have gone considerably further than the majority of the Member States. (...) The difficulties that await us there have already been mentioned in the debate. (...). This means we have to deal with people and governments who think nothing of the European Parliament. That is a fact. In the national administrations in particular, and above all in ministries of the interior, there are people who think nothing of the Community at all. I had the utmost difficulty, and in fact more or less only succeeded by means of threats, in having the Commission admitted to the Trevi Group 92 as an observer (...) so far there has just been cooperation between governments. Why on earth don't put a bomb under a certain part of the anatomy of your colleagues in the national parliaments... (laughter)... since they have to ratify it all (...). So, don't set us at loggerheads over this. There is no reason for that at all. The Commission is on your wavelength. We are trying to establish Community legislation. But we shall not be able to achieve that if you keep picking a fight with the wrong people. Fight the right ones for a change! I can give you a description: a really nice bureaucrat in a national ministry of the interior, that's who you should attack for once!”<sup>21</sup>.*

### **2.2.3. El Tratado de Maastricht**

La dinámica supranacional (Acta Única) y la lógica intergubernamental (acuerdos de Schengen y Dublín) conviven en un periodo especialmente intenso para la historia europea y, por lo tanto, de la Comunidad Europea. No sólo el AUE era la primera revisión en profundidad desde el Tratado de Roma, sino que el colapso del bloque soviético dio pie a una reestructuración del sistema internacional que, en el ámbito europeo, significó también la reunificación de Alemania. En este nuevo contexto, el Tratado de Maastricht, que crea la Unión Europea, conjuga una euforia europeísta (Pryce, 1994; Cass, 1992)<sup>22</sup> con la introducción de una nueva arquitectura para el proyecto europeo. La primera tendrá menos recorrido que la segunda, que será clave para el desarrollo futuro de la Unión Europea.

---

<sup>21</sup> Debates del Parlamento Europeo. 21 febrero 1991. Nº3-401/288-401/289.

<sup>22</sup> Véase también, por ejemplo, la lectura de Hans Tietmeyer, presidente del Bundesbank alemán (1993-1999) en [https://www.eurolecure.com/id/vjbgeiyvf/lecture\\_by\\_hans\\_tietmeyer](https://www.eurolecure.com/id/vjbgeiyvf/lecture_by_hans_tietmeyer)

El Tratado de Maastricht (1992)<sup>23</sup> supone en cuestiones de inmigración y asilo un importante avance, puesto que se inicia un periodo marcado por un mayor compromiso de los Estados miembros en coordinar la gestión de la inmigración y el asilo en el marco comunitario. De hecho, a la firma del acuerdo se llega con el convencimiento de que, para avanzar en estos ámbitos, la solidaridad y confianza entre Estados miembros era clave (Belloni, 1987; Vestri, 2012). Así, por ejemplo, en una de las conferencias intergubernamentales que se realizaron en Roma en 1990 sobre la Unión Política, se planteó la necesidad de avanzar en una gestión coordinada en materia migratoria, inicialmente vinculada al diálogo por parte de la Comisión con los países terceros de los que provenían buena parte de los flujos hacia los países miembros. A pesar de ello, en los espacios de cooperación intergubernamental también se trataron las cuestiones migratorias relacionadas con países terceros, especialmente entre quienes dirigían las carteras de exteriores en los países comunitarios (Guiraudon & Lahav, 2000; Lahav, 2004).

De igual modo, en el Consejo Europeo de Luxemburgo de junio de 1991, el canciller alemán, Helmut Kohl, presentó un compromiso a favor de la armonización de las políticas en materia de inmigración y asilo. Ese mismo año, la Comisión Europea pidió la incorporación de las cuestiones migratorias en la política exterior de la Comunidad Europea<sup>24</sup>, mientras que la presidencia neerlandesa planteó una propuesta de avance en la línea de comunitarización de la política de inmigración y asilo que no tuvo apoyos suficientes para avanzar (Vestri, 2012). En el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992<sup>25</sup> se señaló que la política de inmigración y asilo debía coordinarse con acciones en otros ámbitos, tales como la política exterior o la política económica, en tanto que podrían contribuir sustancialmente en la gestión de los flujos migratorios. Se apuntaba además que la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea sería el marco adecuado para dicha acción coordinada.

Estos ejemplos constatan la coincidencia por parte de buena parte de los Estados miembros en avanzar en una mayor coordinación en materia de gestión de la inmigración y el asilo, asumiendo que la perspectiva nacional era imprescindible, pero no única, en este sentido. La

---

<sup>23</sup> Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea. DO C 191 de 29.7.1992, pp. 1-112. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:xy0026&from=ES>

<sup>24</sup> Comunicación de la Comisión sobre Inmigración, SEC(91) 1855 (Comisión Europea 1991a) y Comunicación sobre Derecho de Asilo SEC(91) 1857 (Comisión Europea, 1991b).

<sup>25</sup> Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Edimburgo, 11 y 12 de diciembre de 1992. DOC/92/8. Consultable en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/DOC\\_92\\_8](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/DOC_92_8)

cuestión, por lo tanto, no estaba tanto en el qué, sino en el cómo, repitiéndose de nuevo la tensión entre la dinámica supranacional o la intergubernamental, siendo esta última la que continuaba prevaleciendo (Collinson, 1994). La puesta en marcha del nuevo Tratado suponía una oportunidad en este sentido.

Precisamente por ello, el Tratado de Maastricht quiere dar una respuesta institucional a esta tensión, con la creación de la estructura de los pilares. El primer pilar, de las Comunidades Europeas, funcionaba con el método de integración comunitaria. En el mismo se incluían aquellas competencias que se habían confiado a la Comunidad para el establecimiento de un mercado común, y que contenían cuestiones como la unión aduanera o la política agrícola común por mencionar algunas. El segundo pilar y el tercer pilar apostaban por avanzar desde el método intergubernamental, estando centrado uno en la Política exterior y de seguridad común, y el otro en la cooperación en los ámbitos de justicia y asuntos de interior. Se construía así el llamado tercer pilar (JAI), que abarcaba cuestiones como las normas para el cruce de las fronteras exteriores de la Comunidad; la lucha contra el terrorismo, la delincuencia, el tráfico de drogas o el fraude internacional; la cooperación judicial en materia civil y penal; la lucha contra la política de inmigración irregular y la política común de asilo. Este es uno de los puntos de inflexión claves para entender el proceso de construcción de la política europea de inmigración: se incorpora el acervo de Schengen en el marco comunitario, convirtiéndose este en un instrumento de obligado cumplimiento para todos los Estados miembros, con la excepción de Dinamarca, Irlanda y Reino Unido que optan por quedar al margen con la fórmula del *opting-out* (Guiraudon, 2003; Groenendijk, 2011).

El Tratado de Maastricht, por lo tanto, abre un nuevo espacio en lo relativo a las cuestiones de inmigración y asilo, puesto que las reconoce como imprescindibles en el proceso de integración europea en el marco de la cooperación en los ámbitos JAI (artículo B), aun cuando opte por la vía intergubernamental para hacerlo.

*“The Maastricht solution may best be described as hybrid: essentially intergovernmental but with a dash of the supranational, mainly pooling sovereignty but also partly transferring it.”* (Anderson, den Boer & Miller, 1994: 115).

Con la construcción de un espacio libre de fronteras interiores, los controles fronterizos se trasladan a las fronteras comunes con los países no comunitarios. Ello requiere alcanzar acuerdos sobre posiciones comunes en cuestión de visados o en la entrada de personas

refugiadas o solicitantes de asilo procedentes de países terceros, aunque sea por la vía intergubernamental dadas las reticencias de los Estados miembros (Anderson et al., 1994).

En su Título VI (artículo K) sobre disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de justicia y de interior, se señala que para alcanzar los fines de la Unión, y especialmente en relación con la libre circulación de personas, los Estados miembros consideran de interés común ámbitos como la política de asilo, las normas que rigen el cruce de personas por las fronteras exteriores, la política de inmigración y la política relativa a los nacionales de terceros países en cuestiones como las condiciones de acceso y circulación en y por el territorio de los Estados miembros; las condiciones de estancia, incluyendo empleo y reagrupación familiar, y la lucha contra la inmigración irregular, así como la estancia y trabajo irregulares. Se da forma, así, al interés de los Estados miembros en avanzar y cooperar sobre cuestiones de gestión migratoria, sin perder el ejercicio último de sus responsabilidades y competencias. Se incorpora, además, a través del artículo 100 C, la obligación de que los Estados miembros acuerden por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, que nacionales de países terceros deban estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros. Se añade en este punto que a partir de 1996 este acuerdo deberá ser tomado por el Consejo por mayoría cualificada, y abre la posibilidad de que estas disposiciones puedan aplicarse a todas las cuestiones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior si así se acuerda (artículo 100.C.6).

Además, al incorporar la idea de crear una 'ciudadanía de la Unión' (artículo B), también se abre la puerta al debate sobre los derechos de las personas nacionales de países terceros que residen en la Unión. El concepto de ciudadanía europea supone un avance radical (Closa, 1995; Gortázar Rotaeché, 2014), puesto que configura una vinculación de ciudadanía que supera la lógica tradicional del Estado-nación. Es necesario apuntar que, a pesar de esta radicalidad original, la ciudadanía europea se construye como un avance más nominal que real, pues su contenido no deja de estar vinculado a la preexistencia de la nacionalidad de un Estado miembro. A pesar de su articulación diferenciada en el Tratado, la cuestión de la ciudadanía y las que recoge el tercer pilar están íntimamente relacionadas (Anderson et al., 1994; Cuyvers, 2017). El concepto de ciudadanía que recoge el Tratado nace del proceso de construcción del mercado europeo, y de la capacidad de garantizar la libre circulación de personas trabajadoras nacionales de un país miembro. Esta lógica se extiende posteriormente

a sus familiares, y en el Tratado de Maastricht se desvincula de la contribución económica y se amplía a quienes son nacionales de un país de la Unión (Cuyvers, 2017). Dicho de otro modo, la figura de la ciudadanía europea incide, por su propia definición, en la clásica diferenciación entre personas nacionales y extranjeras, y si bien limita el concepto de extranjería para quienes ostentan la nacionalidad de un Estado miembro (en la medida que comparten 'ciudadanía europea') la amplía para todas aquellas personas extracomunitarias (que no son nacionales de ningún Estado miembro y tampoco ciudadanos/as europeos/as). Se constituye, así, un tercer grupo de población con trato diferencial, distinto del colectivo nacional o del colectivo extranjero comunitario, en relación con sus derechos y deberes. Este colectivo de 'denegados' (Ortega, 1994: 113), que residen en los Estados miembros sin ser nacionales de ninguno de ellos se convierte, así, en una cuestión no sólo de ámbito nacional, sino también de alcance y debate europeo.

Finalmente, y en relación con las políticas de inmigración y asilo, el Tratado de Maastricht incorpora un nuevo procedimiento, al ofrecer la posibilidad de crear un comité de coordinación (K.4) para la elaboración, por iniciativa propia o del Consejo, de dictámenes vinculados a los ámbitos del Consejo (K.1) o de los trabajos asociados a la Comisión en materias del título VI. Se articula, también, el papel del Parlamento Europeo en estos ámbitos, que será informado regularmente por la presidencia del Consejo y la Comisión, y que será consultado sobre los aspectos principales de los mismos.

La momentánea euforia que había acompañado la aprobación del Tratado de Maastricht recibió un duro golpe con los referéndums celebrados para su aprobación en Dinamarca y Francia. En el caso danés, con una victoria del no (50,7%), y en el francés, con una pírrica victoria del sí (51%) conocida como el '*petit oui*'. El resultado del tercer y último país que sometió el Tratado a referéndum, Irlanda, fue una victoria del sí (68,7%) que pasó mucho más desapercibida. A pesar de su corta duración, el Tratado de Maastricht abrió un camino<sup>26</sup> que se consolidaría en el posterior Tratado de Amsterdam, en el que se dio un salto cualitativo en la gestión de la migración y el asilo en el marco europeo, y en el Consejo Europeo de Tampere

---

<sup>26</sup> En 1994, la Comisión presenta su Comunicación sobre las políticas de inmigración y el derecho de asilo (Comisión Europea, 1994), como contribución al debate en estos ámbitos en el marco de la aprobación del TUE. Puede consultarse en <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b67c4d84-8fa9-4226-b284-40462b44f36e/language-es>

de 1999, que abriría el proceso de construcción de la(s) política(s) europea(s) de inmigración y asilo.

### **2.3. El Consejo Europeo de Tampere o el inicio de la política europea de inmigración y asilo (1999)**

A principios de la década de los noventa, el escenario migratorio europeo había cambiado notablemente, dando lugar a un paulatino incremento de flujos migratorios de llegada que además habían convertido a la mayoría de los Estados miembros, aunque en diferentes intensidades, en países de destino migratorio. El fin de la guerra fría hacía pensar en un cambio de las dinámicas migratorias intra-europeas, y el inicio del conflicto en los Balcanes había empezado a generar un flujo de personas refugiadas, principalmente dirigidas a Alemania (Geddes, 2020). A finales de los noventa, este escenario de mayor dinamismo se había consolidado, y las cuestiones migratorias, vinculadas a la protección de las fronteras exteriores, la lucha contra la trata y tráfico de personas o la necesidad de colaborar en materia de solicitudes de asilo, se habían introducido en la agenda de trabajo de los Estados miembros.

#### **2.3.1. El Tratado de Amsterdam**

El Tratado de Amsterdam<sup>27</sup>, que se firmó en junio de 1997 y entró en vigor en mayo de 1999, nació con el objetivo de superar las dificultades de la cooperación intergubernamental que proponía el Tratado de Maastricht y de superar la falta de control democrático que se intuía en algunas políticas de gran sensibilidad (Terrón, 2001).

En las cuestiones relacionadas con el control de fronteras exteriores, la inmigración y el asilo, el Tratado introdujo modificaciones sustantivas, al trasladar dichos ámbitos al primer pilar (de carácter comunitario). Así, con el objetivo de establecer un espacio de libertad, seguridad y justicia, se establecía que el Consejo debería adoptar, en un plazo máximo de cinco años después de la entrada en vigor del Tratado, medidas para garantizar la libre circulación de personas, así como medidas relativas al control de las fronteras exteriores, el asilo y la inmigración (artículo 73 I.a del Título III bis). Además, el Consejo también debía adoptar otras

---

<sup>27</sup> Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=EN>

medidas en los ámbitos del asilo, la inmigración y la protección de los derechos de los nacionales de terceros países (art. 73 I.b.) en los siguientes ámbitos:

*“Artículo 73 K*

*El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 73 O, adoptará, en el plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado de Amsterdam:*

- 1) medidas en materia de asilo, con arreglo a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951, y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el estatuto de los refugiados y a otros tratados pertinentes, en los siguientes ámbitos:*
  - a. criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro que asume la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país,*
  - b. normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros,*
  - c. normas mínimas para la concesión del estatuto de refugiado a nacionales de terceros países,*
  - d. normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado;*
- 2) medidas relativas a los refugiados y personas desplazadas, en los siguientes ámbitos:*
  - a. normas mínimas para conceder protección temporal a las personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su país de origen y para las personas que por otro motivo necesitan protección internacional,*
  - b. fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros en la acogida de refugiados y personas desplazadas y en la asunción de las consecuencias de dicha acogida;*
- 3) medidas sobre política de inmigración en los siguientes ámbitos:*

- a. *condiciones de entrada y de residencia, y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados de larga duración y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar,*
  - b. *la inmigración y la residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales;*
- 4) *medidas que definan los derechos y las condiciones con arreglo a los cuales los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro pueden residir en otros Estados miembros.” (Tratado de Amsterdam, 1997: 29).*

Se ponían así las bases de la futura política europea de inmigración y asilo, estableciendo una agenda de trabajo con contenidos específicos. El Tratado de Amsterdam, además, incorporaba otras consideraciones que cabe mencionar. En primer lugar, incluye un protocolo por el que se integra el acervo Schengen en el marco de la Unión Europea<sup>28</sup>, que pasa a convertirse en derecho de la Unión, y en el que el Consejo sustituye al Comité Ejecutivo. Por otro lado, la comunitarización de las cuestiones referidas a fronteras exteriores, inmigración y asilo, permite equilibrar el papel decisorio del Consejo con la intervención de la Comisión y el Parlamento, este último a través de la inclusión del procedimiento de codecisión en estos ámbitos después de los cinco años posteriores a la entrada en vigor del Tratado. Se incorpora, además, un papel limitado del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, centrado en consultas prejudiciales de los tribunales nacionales y para la interpretación del título sobre libre circulación, asilo e inmigración con la solicitud previa del Consejo, la Comisión o un Estado miembro (artículo H). Finalmente, abre la puerta a un cambio en el procedimiento de toma de decisiones, a aplicarse en un periodo de cinco años después de la aprobación del Tratado. Con la entrada en vigor de este se mantienen las decisiones del Consejo por unanimidad, a propuesta de la Comisión o por iniciativa de un Estado miembro, previa consulta con el

---

<sup>28</sup> Por acervo Schengen (*acquis* Schengen) se entendía el acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 y el convenio de aplicación Schengen de 19 de junio de 1990, así como el acta final y declaraciones anexas. También lo conformaban los protocolos y acuerdos de adhesión de Italia (27 de noviembre de 1990), España y Portugal (25 de junio de 1991), Grecia (6 de noviembre de 1992), Austria (28 de abril de 1995) y Dinamarca, Finlandia y Suecia (19 de diciembre de 1995), así como las actas finales y declaraciones anexas. Por último, formaban parte del acervo Schengen las decisiones y declaraciones adoptadas por el Comité Ejecutivo, y otros actos adoptados por instancias a las que se había otorgado capacidad de decisión, como los relacionados con el cruce de fronteras exteriores y al acceso al territorio de la Unión Europea de personas extracomunitarias con visados de corta duración.

Parlamento. A los cinco años, por unanimidad y con consulta previa al Parlamento, el Consejo podría adoptar una decisión para que el Título III bis, de manera parcial o total, se rigiera por el procedimiento de codecisión, que no sólo incrementaría el papel del Parlamento, si no que establecería la posibilidad de que el Consejo tomase decisiones por mayoría cualificada en aquellos puntos en los que la Comisión no hubiese presentado dictamen negativo (art. 73 O). Por último, y como contribución de contenidos, el Tratado de Amsterdam incluye, en el ámbito de la cooperación judicial y policial en materia penal, la prevención y lucha contra el racismo y la xenofobia (art. K.1).

El Tratado de Amsterdam, por lo tanto, puede entenderse como un paso en la buena dirección (Terrón, 2001). El Tratado estableció una comunitarización de las reglas relativas al asilo y a la inmigración, y permitió dotar a la Unión Europea de competencias y capacidad de acción en el ámbito del control de las fronteras, asilo e inmigración (Olesti Rayo, 2008). Pero de manera limitada, puesto que ciertamente no resolvió las tensiones históricas entre la voluntad de avanzar y las reticencias a ceder en cuestiones de control de fronteras, inmigración y asilo.

Con anterioridad a su entrada en vigor, el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) constituyó las estructuras de trabajo para facilitar la toma de decisiones, también en el establecimiento del ELSJ. Para ello se creó el Comité estratégico de inmigración, fronteras y asilo (SCIFA) con un plan de trabajo para cinco años, coincidiendo con el período que el Tratado establecía para la adopción de las cuestiones en estas materias, conformado por personal funcional de alto nivel y con el objetivo de elaborar directrices estratégicas en las materias correspondientes (González Sánchez, 2002).

De igual modo, entre la firma y entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, se presentó, en diciembre de 1998, el Plan de acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia<sup>29</sup>. Con este documento se buscaba dar respuesta a la petición de jefes de Estado y de Gobierno de tener un plan de acción detallado y de objetivos prioritarios para los próximos cinco años, en el área de libertad, seguridad y justicia. En el “espacio de

---

<sup>29</sup> Plan de acción del Consejo y de la Comisión, de 3 de diciembre de 1998, sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:I33080&from=EN>

libertad” se apuntaba que, dado que la mayoría de los instrumentos adoptados en el pasado no eran vinculantes, era necesario adoptar instrumentos comunitarios para “*definir una verdadera política europea*” (Consejo Europeo & Comisión Europea, 1998). Se recordaba, además, que la inclusión de las cuestiones de asilo e inmigración en el primer pilar daba a la Comisión nuevas competencias externas para influir a escala internacional en estas cuestiones. En materia de asilo, el objetivo era crear normas comunes para los procedimientos relativos a las personas refugiadas y para la acogida de solicitantes de asilo; la puesta en marcha del convenio EURODAC para permitir la comparación de las huellas digitales, y la distribución de la carga financiera entre los Estados miembros para la acogida de estas personas. En materia de inmigración se pretendía desarrollar una estrategia global con disposiciones comunes para las condiciones de entrada, estancia y retorno, la lucha contra la inmigración clandestina, la adopción de un visado uniforme y la definición de los derechos de las personas nacionales de países terceros en materia de libre circulación en el territorio de la Unión. Este plan sirvió de paso *ínterim* entre la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam y la celebración del Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999, que, como se ha mencionado es clave en el proceso de la construcción de una política europea de inmigración y asilo (Goig Martínez, 2017; Olesti Rayo, 2008; Pinyol-Jiménez, 2018).

### **2.3.2. El Consejo Europeo de Tampere como punto de partida**

Cuando se inició la construcción de la política europea de inmigración y asilo en 1999, el eje vertebrador de este proceso era la capacidad de garantizar la seguridad dentro del espacio de libre circulación de personas que se había empezado a articular con el acuerdo de Schengen de 1985. La supresión de fronteras internas llevaba como consecuencia la necesidad de articular una respuesta conjunta a las fronteras exteriores de la Unión Europea, y establecer los requisitos de entrada y residencia de las personas nacionales de países terceros que residieran (o quisieran residir) en este espacio.

Esta es la lógica que aplica en la introducción de las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere<sup>30</sup>, donde se apunta que la política de inmigración y asilo ha de articularse como respuesta a la seguridad de las fronteras, la lucha contra la inmigración irregular y los delitos

---

<sup>30</sup> Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999. Consultable en <https://www.consilium.europa.eu/media/21059/tampere-european-council-presidency-conclusions.pdf>

transnacionales, pero garantizando la protección y el respeto a los derechos humanos de las personas que intentan acceder a la Unión Europea:

*“Sería, además, contrario a las tradiciones europeas negar esta libertad [de circulación] a aquellas personas a las que sus circunstancias conducen justificadamente a tratar de acceder a nuestro territorio. Por esta razón, la Unión ha de desarrollar políticas comunes en materia de asilo e inmigración, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de llevar a cabo un control coherente de las fronteras exteriores para poner fin a la inmigración ilegal y para luchar contra quienes la organizan y cometen delitos internacionales conexos. Los principios en los que deben basarse estas políticas han de ser claros para nuestros propios ciudadanos y, además, han de ofrecer garantías a las personas que busquen protección en la Unión Europea o traten de entrar en ella”* (Consejo Europeo, 1999: Punto 3).

En el Consejo Europeo de Tampere se reconoció la necesidad de que la Unión Europea desarrollase políticas comunes de inmigración y asilo. Se configuran, así, los cuatro elementos clave en la concepción de una política europea comuna en estos ámbitos:

- La colaboración con los países de origen: des de la perspectiva de que es necesario un enfoque global de las migraciones que suponga abordar problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito;
- Un sistema europeo común de asilo, bajo la premisa de la total aplicación de la Convención de Ginebra de 1951 sobre personas refugiadas, y que busque un sistema común de determinación del Estado responsable para examinar una solicitud de asilo y un procedimiento común en el ámbito UE;
- El trato justo de las personas nacionales de terceros países, favoreciendo una política de integración que busque la concesión de derechos y obligaciones equiparables a la de los nacionales comunitarios y luche contra el racismo y la xenofobia;
- Gestión de los flujos migratorios, para informar sobre las vías legales de acceso al territorio comunitario y la lucha contra la inmigración irregular, así como la explotación económica de las personas migrantes. Incluye también medidas de retorno y readmisión.

En efecto, en el Consejo Europeo de Tampere se acordaron las orientaciones y prioridades políticas que debían guiar la creación de una política común de inmigración y asilo para asegurar el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (Olesti Rayo, 2008). A partir del mismo, la Comisión Europea podía avanzar en los trabajos de armonización de las cuestiones específicas, proponiendo unos estándares mínimos comunes en cuestiones como el reagrupamiento familiar o la residencia de larga duración, por mencionar algunos ejemplos. Se daba, así, el primer paso para la comunitarización de la política de inmigración y asilo (Lavenex, 2001).

El texto de Tampere establece, por lo tanto, una voluntad de articular un sistema garantista para aquellas personas *“a las que sus circunstancias conducen justificadamente a intentar acceder a nuestro territorio”*. Ello conlleva a desarrollar dos líneas de trabajo diferenciadas pero íntimamente relacionadas. Por un lado, aquellas acciones que gestionen la movilidad por razones de índole diversa (desde la entrada en el mercado de trabajo, a los estudios, a la reagrupación familiar, etc.), y por el otro, aquellos instrumentos que garanticen el derecho de asilo en los Estados miembros, para quienes buscan protección y seguridad. Cabe destacar que las Conclusiones reiteran el compromiso de la Unión Europea con la Convención de Ginebra<sup>31</sup> que regula el derecho de asilo a nivel internacional, y destaca la necesidad de ofrecer una respuesta solidaria a las necesidades de tipo humanitario, así como el desarrollo de un planteamiento común para favorecer la integración de las personas nacionales de países terceros que residen regularmente en las sociedades europeas. Se configuran así unas políticas de inmigración y asilo diferenciadas y altamente vinculadas, que acaban desarrollándose en un mismo marco común, con instrumentos propios pero complementarios.

En este sentido, cabe mencionar que los jefes de Estado y de Gobierno decidieron que las directrices de trabajo de Tampere debían ser aplicadas inmediatamente, impulsadas por el Consejo y la Comisión. Además, y yendo más allá de lo que se recogía en el Tratado de Amsterdam (Terrón, 2001), el Consejo señaló que su desarrollo debería hacerse con transparencia, dialogando con la sociedad civil y bajo control democrático<sup>32</sup>. Este compromiso es especialmente importante puesto que, en el marco institucional del Tratado de

---

<sup>31</sup> *Ibidem*. Punto 4.

<sup>32</sup> *Ibidem*. Punto 7.

Amsterdam, el Parlamento Europeo sólo tenía un papel consultivo en estas materias, y la unanimidad seguía siendo la regla de funcionamiento que se aplicaba en las mismas. El mandato operativo que recibió la Comisión se tradujo en un instrumento de seguimiento<sup>33</sup> (*scoreboard* o marcador) para poder avanzar en la creación del ELSJ (Comisión Europea, 2000<sup>a</sup>). En materia de inmigración y asilo, los cuatro ejes recogidos en Tampere se desarrollan con acciones específicas, calendarizadas en su mayoría y con distribución de competencias. El marcador sirve para ilustrar no sólo las prioridades identificadas para la construcción de la política europea de inmigración y asilo<sup>34</sup>, sino también para visibilizar los instrumentos específicos que, desde 1999, se han considerado los mínimos necesarios para avanzar en el desarrollo de esta política.

Se pueden señalar como principales logros legislativos del período de aplicación de Tampere la directiva 2003/86/CE de reagrupación familiar y la directiva 2003/109/CE de residencia de larga duración, ambas<sup>35</sup> aprobadas en 2003. También cabe mencionar la importancia de los acuerdos de readmisión alcanzados con países como Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania o Rusia, en la medida que se convertían en los primeros de estas características alcanzados a nivel comunitario. En el Consejo de Tampere también se determinaron las características del órgano competente para la elaboración de un proyecto de carta de derechos fundamentales de la Unión Europea, que será un instrumento inspirador clave en el pilar del trato justo de las personas no-comunitarias sobre el que también se sustenta la política de inmigración y asilo común (Pinyol-Jiménez, 2018).

---

<sup>33</sup> *Marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de «libertad, seguridad y justicia» en la Unión Europea.* COM (2000) 167 final. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/AUTO/?uri=celex:52000DC0167>

<sup>34</sup> Como curiosidad, merece la pena apuntar que, en la versión española del marcador, se habla indistintamente de una política de inmigración y de una política de emigración. El uso del lenguaje en materia migratoria en las instituciones de la Unión Europea ofrece giros curiosos, en los que se usan como sinónimos elementos que no lo son, como sucede con la inmigración y la emigración.

<sup>35</sup> Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. *DO L 251 de 3.10.2003, p. 12/18* y Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. *DO L 16 de 23.1.2004, p. 44/53.*

**Figura 9. Marcador para el examen de los progresos en materia de inmigración y asilo para la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea (extracto)**

Elemento	Objetivo	Acción necesaria
Asociación con los países de origen	Evaluación de los países y regiones de origen y de tránsito para formular enfoques específicos integrados	Continuación del mandato del Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre asilo y migración
		Evaluación de otros países y regiones con vistas a elaborar nuevos planes de acción
Régimen de Asilo Europeo Común (Sistema Europeo Común de Asilo)	Determinación del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo	Examen de la eficacia del Convenio de Dublín
		Adopción de criterios y mecanismos (Reglamento)
		Concluir el trabajo sobre EURODAC
	Un procedimiento de asilo justo y eficaz	Adopción de normas mínimas comunes sobre procedimientos para conceder o retirar el estatuto de refugiado con el fin, entre otros, de reducir la duración de los procedimientos de asilo y prestar especial atención a la situación de los niños (Directiva)
		Definición de requisitos mínimos comunes para la recepción de solicitantes de asilo (prestando particular atención a la situación de los niños) (Directiva)
		Procedimiento común de asilo
	Estatuto uniforme para todos los que obtengan asilo en la Unión	Puede necesitarse un instrumento normativo como seguimiento a la Comunicación de la Comisión
		Aproximación de normas sobre el reconocimiento y contenido del estatuto de refugiado (Directiva)
	Adopción de medidas sobre los refugiados y desplazados destinadas a ofrecer un estatuto apropiado a cualquier persona que necesite protección internacional	Protección temporal en caso de afluencia masiva de desplazados necesitados de protección internacional (Directiva)
		Formas subsidiarias de protección (Directiva)
Promoción de un esfuerzo equilibrado entre los Estados miembros al recibir y hacer frente a las consecuencias de la recepción de refugiados y desplazados	Creación de un Fondo Europeo para Refugiados (Decisión)	
	Asegurar un fondo de reserva disponible para situaciones de afluencia masiva de refugiados	

Luchar contra toda forma de discriminación, y en particular, el racismo y la xenofobia	Aplicación del principio de igualdad de trato a las personas, con independencia de su raza u origen étnico (Directiva)
	Establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y el trabajo (Directiva)
	Programas basados en las mejores prácticas y experiencias (Decisión)
	Consolidación de la cooperación con el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia y el Consejo de Europa
	Aumentar la cooperación policial y judicial en la prevención y lucha contra el racismo y la xenofobia - tipificación común del racismo y la xenofobia (Decisión marco)
Aproximación de legislaciones nacionales sobre los requisitos de admisión y residencia de ciudadanos de países terceros admisión y residencia de ciudadanos de países terceros	Evaluación de los flujos migratorios presentes y futuros en la UE, por lo que se refiere a los cambios demográficos, la situación del mercado laboral, y las presiones migratorias de países y regiones de origen
	Requisitos de entrada y residencia con fines de a) reunificación familiar; b) estudio o formación profesional, actividades no remuneradas; c) empleo remunerado y actividades económicas por cuenta propia (Directivas)
	Normas y procedimientos sobre la cuestión de los visados y permisos de residencia de largo duración (Directiva)
Aproximación del estatuto jurídico de los nacionales de países terceros	Definición de un grupo de derechos uniformes (por ejemplo: el derecho a residir, a recibir educación y trabajar por cuenta ajena o propia), que deben concederse a los ciudadanos de países terceros que hayan residido legalmente en un Estado miembro durante un período de tiempo a determinar (Directiva)
	Determinación de los criterios y requisitos bajo los cuales, al igual que los nacionales comunitarios y sus familias, puede permitirse a los nacionales de países terceros que se establezcan y trabajen en cualquier Estado miembro de la Unión, teniendo en cuenta las consecuencias para el equilibrio social y el mercado laboral (Directiva)

Gestión de flujos de migración	Mejorar el intercambio de estadísticas e información sobre el asilo y la inmigración (este intercambio debe incluir estadísticas e información sobre legislaciones y políticas nacionales)	Seguir aplicando el Plan de Acción adoptado por el Consejo en abril de 1998
		Creación de un Observatorio Europeo (virtual) de Migración
	Promover la lucha contra la trata de seres humanos y la explotación económica de emigrantes	Adopción de medidas que establezcan normas mínimas relativas a los elementos constitutivos de delito y a las penas en el campo de la delincuencia organizada ligada al tráfico de seres humanos (Decisión marco)
		Detectar y dismantelar las redes delictivas implicadas haciendo de la lucha contra la inmigración ilegal una de las prioridades de la cooperación operativa
		Proseguir la armonización de las legislaciones de los Estados miembros sobre la responsabilidad del transportista (Directiva)
	Ayudar a países de origen y tránsito	Desarrollo de campañas de información sobre las posibilidades reales de la inmigración legal y la prevención de toda forma de trata de seres humanos
		Promoción del retorno voluntario
		Consolidar la capacidad de las autoridades de dichos países para combatir eficazmente la trata de seres humanos
		Ayudar a los terceros países a hacer frente a sus obligaciones de readmisión frente a la Unión y los Estados miembros
	Establecer una política comunitaria coherente sobre readmisión y retorno	Celebrar acuerdos de readmisión o incluir cláusulas tipo en otros acuerdos entre la Comunidad Europea y los países terceros o grupos pertinentes de países

Fuente: Comisión Europea. COM (2000) 167 final.

El desarrollo del mandato de Tampere se vio afectado por distintas cuestiones desde sus inicios. Por un lado, por las reticencias históricas de los Estados miembros en ceder competencias en estos ámbitos. Esto se tradujo en lentitudes y dificultades para llegar a acuerdos unánimes, en la inclusión de numerosas excepciones nacionales a las directivas o en la fragmentación de la política de inmigración, con instrumentos dirigidos a colectivos

específicos (familiares, trabajadores de temporada, etc.) más que con acuerdos de carácter general. Como se apunta en el siguiente apartado, a estas reticencias cabe sumar los efectos perversos de los atentados del 11-S (Huysmans, 2000; Sasse, 2005), que redibujaron las prioridades de las instituciones comunitarias, prestando mayor atención a las cuestiones relacionadas con garantizar la seguridad en el espacio europeo. Aun cuando la relación entre la política de inmigración y la lucha contra el terrorismo no estaban vinculadas y no compartían ni objetivos ni instrumentos comunes, sí compartían un espacio de trabajo común en el marco del desarrollo del ELSJ (Carrera & Geyer, 2007).

De igual modo, la propia complejidad institucional tiene su papel en ralentizar el avance en materia de cooperación migratoria. Si bien el Tratado de Amsterdam abordaba de forma más integral la cooperación de los Estados miembros en cuestiones vinculadas al ELSJ, lo cierto es que la participación en las medidas no era homogénea. Así, Dinamarca había optado por no participar completamente en el título IV del Tratado, del que puede elegir qué nuevas medidas aplicar o no, aunque está obligada a participar en la política común de visados. Por su parte, Irlanda y el Reino Unido, mediante protocolo adjunto al Tratado de Amsterdam, podían participar total o parcialmente en las disposiciones del Acuerdo de Schengen, del que no formaban parte pero que se incorporaban al acervo comunitario. Si bien solicitaron participar en cuestiones de cooperación policial y judicial en materia penal, en la lucha contra el tráfico internacional de estupefacientes y en el Sistema de Información Schengen, el proceso de aprobación de esta colaboración requería de dictámenes favorables de la Comisión Europea y el voto unánime del Consejo (art. 4). Además, en esos momentos también participaban en el acuerdo de Schengen otros países no comunitarios, como Islandia y Noruega. Toda esta articulación específica ha supuesto añadir complejidades a un proceso ya de por sí complicado (Wagner et al., 2020).

En resumen, el Consejo Europeo de Tampere inició el proceso de construcción de la política europea de inmigración y asilo. Lo hizo enmarcando la misma en los principios en los que se sustenta la Unión Europea, y protegiendo las cuatro libertades que fundamentan el mercado único. La libertad de circulación se convierte así en un elemento clave a garantizar en el espacio europeo, también para aquellas personas que residan en el mismo, aunque no ostenten la nacionalidad de un país miembro. Se trata de favorecer una libertad de circulación que no tenga carácter excluyente. La política de inmigración y asilo se constituye, así, como

un instrumento clave para garantizar esta libertad, y su desarrollo en una necesidad para llevar a cabo un 'control coherente' de las fronteras exteriores, que garanticen la seguridad en el territorio europeo. El equilibrio entre justicia, libertad y seguridad será, desde el primer momento, un desiderátum y, a la vez, un reto, en el desarrollo de la política de inmigración y asilo común (Pastore, 2001; Lavenex & Wallace, 2005; Mitsilegas et al., 2003).

#### **2.4. La agenda de La Haya y el Programa de Estocolmo (2004-2009)**

Poco después del Consejo Europeo de Tampere, la Comisión presentó una comunicación sobre *Una política comunitaria de migración*<sup>36</sup> (Comisión Europea, 2000b), en la que reconocía querer avanzar, con mayor presteza y con una mirada más integral que la recogida en el artículo 63 del Tratado, en las cuestiones relacionadas con la política de inmigración. Mencionando el apoyo del Parlamento Europeo en este sentido, la Comisión reclamaba avanzar en el debate sobre las vías de entrada regular para personas extracomunitarias, que estaba paralizada por las divergencias de opinión entre los Estados miembros. Para la Comisión, el debate migratorio debía basarse, siguiendo la petición del Consejo Europeo, en una evaluación común del desarrollo económico y demográfico de la Unión Europea, de los países de origen, y del impacto en las sociedades de acogida.

*“Sin embargo, dada la compleja naturaleza de la política de inmigración y su impacto en una amplia gama de ámbitos sociales, económicos, jurídicos y culturales, la Comisión opina que no podemos contentarnos con un enfoque parcial del programa legislativo previsto en el artículo 63 del Tratado CE. Esta opinión cuenta con el apoyo del Parlamento Europeo, que ha pedido a la Comisión que ordene estas medidas en un marco global. (...) En esta situación, debe optarse entre mantener la visión de que la Unión puede continuar resistiendo las presiones migratorias, o aceptar que la inmigración va a continuar y debe regularse adecuadamente, y trabajar juntos para intentar maximizar sus efectos positivos en la Unión, tanto para los propios migrantes como para los países de origen. En esta nueva situación, la Comisión opina que deben ponerse a disposición de los trabajadores emigrantes vías para la inmigración legal a la Unión. Sin embargo, habida cuenta de las opiniones muy divergentes en los Estados miembros sobre la admisión e integración de nacionales de terceros países, la*

---

<sup>36</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración. COM (2000) 757 final.

*Comisión opina que es esencial discutir abiertamente estas cuestiones y tratar de alcanzar un consenso respecto de los objetivos de la política que debe seguirse”* (Comisión Europea, 2000b: 3).

En esta comunicación, la Comisión Europea sugiere la necesidad de adoptar un enfoque distinto sobre la inmigración legal, más flexible y común a todos los Estados miembros. Con un enfoque proactivo que enfatiza la continuidad de los flujos migratorios, la Comisión apuesta por una gestión ordenada que tenga un beneficio triple: para la Unión Europea, para las personas migrantes y para sus países de origen. Además, añade que para regular con éxito los flujos migratorios y reducir la inmigración irregular, la Unión Europea debe adoptar un enfoque coordinado que tenga en cuenta los distintos aspectos interconectados del sistema migratorio, y que trabaje en colaboración con los países de origen y tránsito:

*“Los beneficios de una política más abierta y transparente sobre movimientos migratorios, junto con la coordinación de las políticas diseñadas para reducir los factores de empuje en los países de origen y los esfuerzos redoblados para aplicar la legislación laboral en los Estados miembros, podrían también contribuir a reducir la inmigración ilegal, en especial las peores formas de contrabando y tráfico. (...) Los Estados miembros estarán en mejores condiciones para abordar el problema de la migración irregular si cuentan con una amplia gama de políticas de gestión de la migración, que vayan más allá de las medidas destinadas a contener el uso erróneo, supuesto o real, de sus sistemas de asilo”* (Comisión Europea, 2000b: 14-15).

Parece necesario mencionar esta comunicación porque la misma marca, después de Tampere, el camino que pretendía seguir la Comisión Europea en materia de inmigración desde la perspectiva común. El desarrollo de las acciones futuras, como se verá en el próximo capítulo, convierte esta comunicación en un elemento de referencia esencial. Poco después de la presentación de esta comunicación, se firmaba el nuevo Tratado de Niza por el que de nuevo se modificaba el Tratado de la Unión Europea, y en el que se incluían algunas adaptaciones institucionales que no se habían podido incorporar en el Tratado de Amsterdam (González Sánchez, 2002). En cuestiones JAI, y en concreto en cuestiones de asilo, el Tratado preveía la aplicación inmediata de la mayoría cualificada y el procedimiento de codecisión, siempre que se hubiera aprobado ya por unanimidad y de manera previa, las normas comunes que debían regir en este ámbito.

Pero en 2001 no sólo hay que hablar de un nuevo marco institucional, sino también de un nuevo contexto internacional, claramente marcado por los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y la consiguiente 'guerra contra el terror'<sup>37</sup>, en el que creció exponencialmente la preocupación por la protección de las fronteras nacionales (Daalder & Lindsay, 2001; Jones, 2012). La porosidad de las fronteras se convierte, en este nuevo escenario global, en un elemento a corregir, y la capacidad de intervenir en las mismas (determinando quién puede o no entrar en territorio nacional) se constituye como una prioridad en Estados Unidos, pero también en otros países del denominado Norte Global. En el debate académico, son muchas las voces que consideran que el 11-S supone un punto de inflexión para hablar del impacto en la *securitización* de la inmigración (Tirman, 2006; Williams, 2008a; Triandafyllidou, 2005; Arango, 2011) mientras que, para otros, esta relación no es tan evidente (Boswell, 2007a) o consideran que refuerza una tendencia que ya existía con anterioridad (Bigo, 2008; Karyotis, 2007; Ceyhan & Tsoukala, 2002).

A finales de ese mismo año, en el Consejo Europeo celebrado en Laeken<sup>38</sup>, los jefes de Estado y de gobierno de los países de la Unión Europea se reafirmaban en su voluntad de avanzar en una política europea de inmigración y asilo, y recordaban que la misma debía basarse en instrumentos tales como la integración de la política de flujos migratorios en la política exterior de la Unión Europea, el desarrollo de un sistema europeo de intercambio de información sobre asilo e inmigración (aplicación de EURODAC y el Convenio de Dublín); el establecimiento de normas comunes en materia de procedimiento de asilo, acogida y reagrupación familiar; y la lucha contra la discriminación y el racismo. Se perfilaban, así, las cuestiones que preocupaban al Consejo en materia de inmigración y asilo, especialmente focalizadas en la colaboración con países terceros<sup>39</sup>, tanto para alcanzar acuerdos de readmisión como para luchar contra el tráfico y trata de personas; el avance en la coordinación de las medidas para con las personas refugiadas (revisión del Convenio de

---

<sup>37</sup> Véase, por ejemplo, Williams, P. D. (2008). Security studies, 9/11 and the long war. En Bellamy, A.J., Bleiker, R., Davies, S.E. & Devetak, R. (ed.) *Security and the War on Terror*, 9-24. London: Routledge.

<sup>38</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001. Consultable en: <https://www.consilium.europa.eu/media/20944/68832.pdf>

<sup>39</sup> Estas cuestiones se desarrollan posteriormente, y de modo específico, en el Libro Verde sobre la política de retorno común (COM (2002) 175), la comunicación sobre la integración de las cuestiones de inmigración en las relaciones con países terceros (COM (2002) 703), la comunicación sobre Una Europa más amplia (COM (2003) 104) o el informe sobre la cooperación intensificada con terceros países en la gestión de flujos migratorios (SEC (2003) 815).

Dublín) y la lucha contra el racismo y la xenofobia (Consejo Europeo, 2001: punto 41). Se vinculaba, también, la gestión del control de las fronteras exteriores con la lucha contra el terrorismo, la inmigración clandestina y la trata de seres humanos (Consejo Europeo, 2001: punto 42). Como se había apuntado ya en Tampere, la amenaza terrorista se sumaba, así a las cuestiones de tráfico y contrabando de personas que también se señalaban como riesgos a la inviolabilidad de las fronteras. Se esperaba, con todo ello, avanzar en la construcción de la Europa democrática y comprometida con el mundo que deseaba la ciudadanía europea:

*“La imagen de una Europa democrática y comprometida en el mundo concuerda perfectamente con lo que desea el ciudadano, que muchas veces ha dado a entender que desea un papel más importante de la Unión en asuntos de justicia y seguridad, de lucha contra la delincuencia transfronteriza, control de los flujos migratorios, de acogida a los solicitantes de asilo y a los refugiados provenientes de zonas de conflicto periféricas.”* (Consejo Europeo, 2001: Anexo 1).

#### **2.4.1. El programa de La Haya como segunda agenda de trabajo**

Es en este nuevo marco institucional y contextual en el que, en el año 2004, aparece la nueva agenda de trabajo para fortalecer el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Nace, así, el Programa de La Haya, fruto de la decisión del Consejo Europeo<sup>40</sup> y del encargo a la Comisión Europea para su desarrollo como plan de trabajo para el periodo 2005-2009 (Comisión Europea, 2005a)<sup>41</sup>. Mucho más preciso que el acuerdo precedente, el programa de La Haya definió una serie de orientaciones concretas para una aproximación global del fenómeno migratorio, lo que significaba considerar todas las dimensiones del fenómeno migratorio: desde las causas de los flujos hasta las políticas de admisión y retorno o los instrumentos de integración. Cabe mencionar que el programa de La Haya nació para desarrollarse en el marco de un nuevo Tratado Constitucional que nunca llegó a aprobarse, en esta ocasión por los resultados negativos de los referéndums en Francia y Países Bajos (Vitorino, 2004; Olesti Rayo, 2008).

---

<sup>40</sup> El Programa de La Haya: Consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea. Consultable en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005XG0303(01)&from=ES).

<sup>41</sup> Por encargo del Consejo, la Comisión presentó la Comunicación *Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia* (consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l16002&from=ES>) y su Plan de Acción (consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52005XG0812%2801%29>).

A pesar de ello, el programa de La Haya tiene, por un lado, un carácter continuista, puesto que, como se ha señalado con anterioridad, antes del mismo ya se habían aprobado las directivas sobre reagrupación familiar o sobre residencia de larga duración, así como la directiva destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares<sup>42</sup> o la directiva relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas<sup>43</sup>. Por otro lado, en La Haya se buscaba dar un paso más, pues la propia Comisión, tanto en los marcadores bianuales de evaluación<sup>44</sup> de los avances en el ELSJ y cuestiones JAI como en la comunicación sobre el *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones*<sup>45</sup>, recordaba la necesidad de promover una “verdadera” política común de gestión de los flujos migratorios, y seguir desarrollando los instrumentos para ello. Así, el programa contaba con un plan de acción que facilitará el seguimiento y desarrollo de las acciones emprendidas.

El objetivo del programa de La Haya, por lo tanto, era garantizar que se continuara con el trabajo iniciado en Tampere, yendo más allá en aquellas áreas en las que eso fuera posible, especialmente aquellas que, como las vías de entrada para la migración económica, no se habían desarrollado suficientemente (Vitorino, 2004; Groenendijk, 2004). Al ser un programa de trabajo, su desarrollo es mucho más detallado que las conclusiones de Tampere, y aunque intenta mantener el mismo tono que estas, se intuye el inicio de una narrativa modificada del fenómeno migratorio en el marco de la Unión Europea (Guild, 2009), tal como se analizará con mayor profundidad en el capítulo siguiente. La lógica del programa de La Haya quería enfatizar la vinculación entre los principios de libertad y seguridad, tal como apuntaba el entonces Comisario de Justicia, Libertad y Seguridad, Franco Frattini: *“The principles of Freedom and Security are inextricably linked. The symmetry among these concepts is in fact the very basis of the creation of an Area of Justice, Freedom and Security”* (Scherrer, Jeandesboz & Guittet, 2011: 38).

---

<sup>42</sup> Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares.

<sup>43</sup> Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

<sup>44</sup> Véase especialmente la Comunicación COM (2003) 291 sobre la Actualización semestral del marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de "libertad, seguridad y justicia" en la Unión Europea.

<sup>45</sup> Comunicación sobre Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones. COM(2004) 401 final.

En el programa, la Comisión Europea plantea diez prioridades a desarrollar en los siguientes años y busca equilibrar los espacios de seguridad, libertad y justicia, para garantizar la primera y proteger y desarrollar las otras. De las diez prioridades, cuatro están relacionadas con la inmigración y el asilo de manera directa, aunque evidentemente a estas cuestiones también afectan prioridades como la vinculada a derechos fundamentales y ciudadanía (1) o la necesidad de compartir la responsabilidad y la solidaridad entre los Estados miembros estos ámbitos (10). En los cinco años de su mandato, los objetivos de La Haya en materia de inmigración y asilo eran los siguientes, todos ellos incardinados en la línea de consolidación de la libertad del ELSJ:

*“(3) Un espacio común de asilo: establecer un procedimiento armonizado y eficaz que respete los valores y la tradición humanitaria de la Unión*

*Trabajar en pro del establecimiento de un espacio común de asilo teniendo en cuenta la tradición humanitaria y el respeto de las obligaciones internacionales de la Unión, así como la eficacia de un procedimiento armonizado.*

*(4) Gestión de la migración; definición de un planteamiento equilibrado*

*Definir un planteamiento equilibrado para la gestión de la migración mediante el desarrollo de una política de migración que aborde el problema de la migración legal a escala de la Unión, endureciendo al mismo tiempo la lucha contra la migración ilegal, el contrabando y la trata de seres humanos, especialmente de mujeres y niños.*

*(5) Integración: aprovechar al máximo el impacto positivo de la migración en nuestra sociedad y nuestra economía*

*Desarrollar medidas de apoyo a los Estados miembros e implantar una política mejor en materia de integración que permita aprovechar al máximo el impacto positivo de la migración en nuestra sociedad y nuestra economía e impedir el aislamiento y la exclusión social de las comunidades de inmigrantes. Así se contribuirá a la comprensión y al diálogo entre religiones y culturas, basados en los valores fundamentales de la Unión.*

*(6) Fronteras interiores, fronteras exteriores y visados: desarrollo de una gestión integrada de las fronteras exteriores para una Unión más segura*

*Desarrollar más una gestión integrada de las fronteras exteriores y una política de visados común garantizando al mismo tiempo la libre circulación de personas (contactos personales)” (Programa de La Haya, 2004: 6).*

En el marco del programa de la Haya, y bajo el programa Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios 2007-2013, se establecen los fondos que se encargarán de apoyar financieramente la gestión migratoria (Olesti Rayo, 2008). Así, se establece el Fondo sobre fronteras exteriores (2007), el fondo de Retorno (2007) y el de Integración (2007) que, junto con el destinado a personas refugiadas (2005) han sido clave para el desarrollo de muchas de las acciones emprendidas por los Estados miembros y la Comisión Europea en materia de inmigración y asilo. Por otro lado, el Programa de La Haya incorpora nuevos elementos en su plan de acción, como pueden ser la política de empleo – siguiendo con la Agenda de Lisboa–, la integración o la política exterior. En este último punto, el Programa de La Haya señala que se debe intensificar la cooperación con los países de origen y tránsito de los flujos migratorios y plantea la competencia de la UE para alcanzar acuerdos de readmisión, y remarca la necesidad de estructurar un sistema integral de gestión de las fronteras exteriores, todo ello con el objetivo de garantizar el buen funcionamiento del ELSJ.

En el programa de La Haya, por lo tanto, se consolida el control de fronteras exteriores, la seguridad interna y la prevención del terrorismo como objetivos indivisibles en la Unión Europea, pero es mucho menos ambiciosa en relación con la integración social de las personas extracomunitarias o la cohesión social (Olesti Rayo, 2008). La seguridad de las fronteras y la dimensión exterior se consolidan como las líneas de actuación prioritarias en la nueva agenda de trabajo en materia de inmigración y asilo (Lavenex & Wagner, 2007).

#### ***2.4.2. La dimensión exterior del asilo y la inmigración y la gestión de las fronteras exteriores***

En el Programa de La Haya cristaliza con mayor detalle la dimensión exterior de la política de inmigración y asilo de la Unión Europea (Lavanex, 2004; Baldaccini & Toner, 2007), que ya se había perfilado en la comunicación *Una Europa más amplia*<sup>46</sup> presentada en 2003. En la misma, se reiteraba el interés mutuo por parte de la Unión Europea y sus países vecinos en

---

<sup>46</sup> Comunicación sobre *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa*. COM (2003) final.

cooperar para garantizar que las políticas de inmigración, los procedimientos aduaneros y los controles fronterizos no supusieran impedimentos para la “*circulación legal de personas y mercancías*” (Comisión Europea, 2003a: 6), trabajando para ello en fomentar las vías de inmigración regular y colaborando en la lucha contra la inmigración irregular. Además, en La Haya se articula la necesidad de garantizar un nivel óptimo de protección del ELSJ mediante la acción coordinada en las fronteras exteriores de la Unión Europea (Pawlak & Kurowska, 2012). En relación con este último punto, en el programa de La Haya se articulan las demandas previas sobre la seguridad y control de las fronteras externas de la Unión Europea y se establece la creación de un Fondo Europeo sobre las Fronteras Exteriores para 2007. La Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea<sup>47</sup> (FRONTEX) se constituye en base al artículo 62 del Tratado Constitutivo, y se le da formato de agencia operativa (Leonard, 2009).

El establecimiento de FRONTEX en 2004 quiere responder a la necesidad identificada de incrementar y mejorar la cooperación entre Estados miembros en relación con la gestión de las fronteras exteriores, especialmente en un contexto de ampliación<sup>48</sup>. Por un lado, porque muchos Estados miembros tenían un influjo de personas procedentes de los nuevos Estados miembros (Grabbe, 2000). Por el otro lado, porque se sospechaba que muchos de estos nuevos Estados miembros tendrían problemas para alcanzar los estándares de control del espacio Schengen en materia fronteriza (Hobbing, 2005), una cuestión especialmente sensible por cuando estos se convertían, en su mayoría, en la frontera exterior oriental y meridional del territorio de la UE (Lavenex, 1999; Grabbe, 2000; Monar, 2004; Guild, 2005b). Finalmente, FRONTEX también buscaba asegurar la seguridad interna de los Estados miembros, en un contexto que, como se apuntaba con anterioridad, estaba claramente marcado por las consecuencias de los ataques terroristas de 2001 (Mitsilegas, 2007; Leonard, 2009). Esta conjunción se evidencia de manera clara en el Programa de La Haya:

*“La gestión de los flujos migratorios, incluida la lucha contra la inmigración ilegal, debería verse reforzada con la introducción de una serie ininterrumpida de medidas de*

---

<sup>47</sup> Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

<sup>48</sup> Nótese que la agencia se instaló en Varsovia, en lo que se pensaba como un mensaje para la gestión de los flujos que podrían proceder del este de la Unión Europea.

*seguridad que establezca un nexo eficaz entre los trámites de solicitud de visados y los de entrada y salida en los pasos fronterizos exteriores. Tales medidas son también importantes para la prevención y el control de la delincuencia, en especial el terrorismo". (Programa de La Haya. Comisión Europea, 2005a: punto 1.7.2.).*

Así, en relación con la dimensión exterior de la política de inmigración y asilo, en La Haya se plantea no sólo la necesidad de colaborar, sino también de luchar contra las causas profundas de la migración, vinculando la misma con el desarrollo y la cooperación con países terceros (Ferrero-Waldner, 2006). No era la primera vez que este vínculo se hacía presente en el debate europeo, pues en el Consejo Europeo de Sevilla de 2002<sup>49</sup> se planteó condicionar el acceso a los fondos de ayuda oficial al desarrollo a la firma de acuerdos de readmisión, una propuesta hispano-británica que no prosperó (Pinyol-Jiménez, 2007). Siguiendo la lógica de Tampere, en La Haya se vincula el desarrollo como un instrumento para prevenir los flujos migratorios forzados por la necesidad al dirigirse a sus causas últimas como son la pobreza, el colapso de los sistemas sociales o la inestabilidad política entre otras.

En 2005, por lo tanto, esta dimensión adquiere mayor protagonismo, en un contexto marcado por la repercusión mediática de los intentos de cruce de las vallas en Ceuta y Melilla o la llegada de personas migrantes a las islas Canarias, conocida como la crisis de los 'cayucos' (Soddu, 2006; Léonard, 2007; Carrera, 2007). A través de distintos documentos, tanto la Comisión como el Consejo reiteran la importancia de la dimensión exterior en los asuntos de justicia e interior (JAI) y la relevancia de la inmigración y el asilo en este ámbito. Por un lado, la Comisión presenta una comunicación sobre la estrategia para la dimensión exterior del ELSJ (Comisión Europea, 2005c) en la que señala la necesidad de mejorar las capacidades de los países terceros en la gestión migratoria. Destaca que la inmigración irregular es un reto para la seguridad del ELSJ, que debe atajarse trabajando en las causas profundas que ocasionan flujos migratorios, por lo que, a las cuestiones vinculadas con el control de las fronteras y la inmigración irregular, se menciona la importancia del binomio migración-desarrollo (van Selm, 2002; Chou, 2009).

*"La inmigración ilegal seguirá produciéndose, lo cual plantea a la UE la necesidad de adoptar un enfoque global de la migración que aborde no sólo los problemas de*

---

<sup>49</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla en <https://www.consilium.europa.eu/media/20922/72639.pdf>

*admisión e integración, sino también las causas profundas de la migración y su impacto en los países de origen y de tránsito” (Comisión Europea, 2005c: 3).*

Por otro lado, en el Consejo informal de asuntos de Interior de Hampton Court<sup>50</sup> se apunta la importancia de luchar contra la inmigración irregular para evitar tragedias humanas, pero a su vez se recuerda la contribución que la migración puede hacer al desarrollo, tanto de África como de Europa, si está bien gestionada.

*“Una inmigración bien gestionada puede ser beneficiosa tanto para la UE como para los países de origen. Ahora bien, el aumento de los flujos migratorios nos enfrenta también a un reto: la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, así como la prevención de las tragedias humanas que estos fenómenos a menudo conllevan” (Comisión Europea, 2005d: 3).*

Ambas líneas de trabajo convergen en las conclusiones del último Consejo Europeo de 2005<sup>51</sup>, donde se subraya la necesidad de encontrar un enfoque global que significara, como mínimo, incrementar el diálogo y la cooperación con los países africanos y con todos los países que abarcan el espacio mediterráneo. Así, anexo a dichas conclusiones, el Consejo plantea, como respuesta a los acontecimientos de finales de 2005, su *Enfoque global de la migración: medidas prioritarias centradas en África y el Mediterráneo*, en el que pide mayor colaboración entre los Estados miembros en los asuntos JAI en materias ya habituales como los acuerdos de readmisión o de control de fronteras, y hace mención explícita de la importancia de trabajar el vínculo entre migración y desarrollo. El Mediterráneo adquiere así una nueva relevancia, que convierte a los países del norte de África en un espacio privilegiado de las relaciones euroafricanas (Pastore, 2002; Doukouré & Oger, 2007; Zapata-Barrero, 2013). Las conclusiones darán paso a la celebración de la Conferencia Euro-Africana sobre Migración y Desarrollo, que dará paso al inicio del proceso de Rabat para fomentar la colaboración entre los países africanos y europeos en la gestión de los flujos migratorios (Noll, 2006; Sorroza, 2006).

---

<sup>50</sup> Véase la comunicación *Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court*. COM (2005) 621 final y la comunicación *Informe provisional sobre el seguimiento de la reunión informal de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Hampton Court*. COM (2005) 645 final.

<sup>51</sup> Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas, 15 y 16 de diciembre de 2005 (Consejo Europeo, 2005). Consultable en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/DOC\\_05\\_4](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/DOC_05_4)

En esta línea, la comunicación sobre *Migración y Desarrollo*<sup>52</sup> que la Comisión presenta en 2005, reconoce el carácter desincentivador que, para la inmigración, puede tener la promoción de los derechos económicos, sociales y civiles en los países de origen, y recalca el potencial del nexo entre migración y desarrollo. Esta comunicación inaugura el Enfoque Global de Migración (GAM por sus siglas en inglés) que tomará forma concreta en el 2007<sup>53</sup>, y que se constituye como el marco de cooperación de la Unión Europea con países terceros en las áreas de migración y asilo (Gortázar Rotaeché, 2009). Este enfoque ‘preventivo’ (Boswell, 2003) pone el énfasis en establecer mecanismos de cooperación entre países de origen, tránsito y destino para reducir aquellos factores que influyen en la decisión de migrar de las personas. Intentar responder a las causas últimas de las migraciones, a los factores de expulsión, sería el objetivo de este enfoque, que ha ido adquiriendo mayor importancia en los últimos años, y sobre el que se articulan buena parte de las referencias a la dimensión exterior de las políticas de inmigración. La vinculación entre inmigración y desarrollo, los acuerdos de cooperación (principalmente, aunque no sólo, de readmisión) o el fomento del diálogo político entre los países de destino y los países de origen y tránsito conforman los principales instrumentos de esta dimensión exterior de la política de inmigración y asilo (Pinyol-Jiménez, 2006).

En 2006, la Comisión presentaba una comunicación sobre inmigración legal que venía a proponer la incorporación de nuevos instrumentos para facilitar la entrada y residencia legal de personas extracomunitarias en el territorio de la Unión Europea. La propuesta de la Comisión buscaba articular una respuesta a la necesidad de coordinar las normas comunitarias para la admisión de personas migrantes por razones económicas, siguiendo las cuestiones planteadas en el *Libro Verde sobre El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica*<sup>54</sup>. A diferencia de las propuestas de 2001 sobre migración

---

<sup>52</sup> Comunicación sobre *El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo*. COM (2005) 390 final. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52005DC0390>. También puede ser interesante la comunicación sobre *El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración*. COM (2006) 735 final, consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0735&from=ES>

<sup>53</sup> Comunicación *Aplicación del «Planteamiento global sobre la migración» a las regiones orientales y sudorientales vecinas de la Unión Europea*. COM (2007) 247 final. Bruselas, 16.5.2007. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52007DC0247>

<sup>54</sup> Véase el *Libro Verde sobre el planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica*. COM (2004) 811. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:c11331&from=LV>

económica (que proponía la regulación de las condiciones de entrada y residencia de nacionales de países terceros para ejercer actividades remuneradas y por cuenta propia), en la propuesta de 2006, las condiciones y procedimientos de admisión se limitan a colectivos específicos de migración económica (personas altamente cualificadas; trabajo temporal; personas trasladadas dentro de una misma empresa y personas con prácticas remuneradas), y una propuesta macro de derechos en materia de empleo para las personas ya residentes en la Unión Europea que no hace mención a la admisión en el territorio de los Estados miembros. Se iniciaba así un proceso de fragmentación de la política de inmigración europea que buscaba priorizar el alcance de acuerdos por encima de la gestión migratoria integral (Carrera, Guild & Eisele, 2014; Hampshire, 2016a; CESE, 2016).

Ante la finalización del Programa de La Haya, la Comisión presentaba en junio de 2008 su comunicación sobre *Una política común de inmigración para Europa: principios, medidas e instrumentos*<sup>55</sup>, en la que recordaba que la inmigración es una realidad que es necesario gestionar eficazmente, y que, en una Unión Europea sin fronteras interiores, ningún Estado miembro puede gestionar solo este fenómeno.

*“La UE ha estado esforzándose en desarrollar una política común [de inmigración y asilo] desde 1999, cuando, por primera vez, su competencia en este ámbito fue claramente reconocida en el Tratado CE. Ya existe una serie de instrumentos y estrategias comunes que abordan la inmigración tanto en su dimensión externa como interna (...) Pero estos logros no son suficiente. Se necesita un enfoque político común basado en los logros anteriores y cuya finalidad sea proporcionar seguidamente un marco coherente para las futuras acciones de los Estados miembros y de la propia UE. El valor añadido de la UE será aportar instrumentos europeos cuando sean necesarios y el marco adecuado para lograr la coherencia cuando los Estados miembros actúen dentro del ámbito de sus competencias. La transparencia y confianza mutuas son ahora especialmente necesarias para que este enfoque común se materialice y produzca resultados”* (Comisión Europea, 2008: punto 1).

La comunicación, además, pone especial atención en las necesidades demográficas de una Europa envejecida y en la necesidad de atraer talento como incentivos que deben favorecer

---

<sup>55</sup> Comunicación sobre *Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos*. COM (2008) 359 final. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52008DC0359>

los avances en la construcción de la política europea de inmigración y asilo. Con esta contribución, se preparaba el camino hacia el Programa de Estocolmo, que se presentaría en diciembre de 2009, justo cuando entraba en vigor el nuevo Tratado de Lisboa, que de nuevo redibujaba el marco regulador de las cuestiones de inmigración y asilo en el escenario de la Unión Europea.

Ese mismo año, se aprobaba la directiva sobre el retorno<sup>56</sup> que recoge las normas y procedimientos comunes para el retorno de las personas nacionales de terceros países en situación irregular que se encuentren en los Estados miembros. Esta directiva de lucha contra la residencia irregular se acompañó en 2009 de la aprobación de la directiva 2009/52/CE sobre las sanciones y medidas aplicables en los Estados miembros a quienes empleen a personas en situación irregular<sup>57</sup>.

A pesar de estos avances, el Programa de La Haya acabó su mandato en 2009, sin haber cumplido con su agenda de trabajo. La agenda sucesora, el llamado programa de Estocolmo<sup>58</sup>, nace en un contexto complicado por la crisis económica que se había iniciado en 2008, y por las reticencias continuadas de los Estados miembros en ceder soberanía en temas como la gestión de fronteras o las políticas de inmigración. Un ejemplo paradigmático de estas reticencias es la aprobación, en 2008, del Pacto de Inmigración y Asilo<sup>59</sup>. El Pacto se constituía como un acuerdo entre los Estados miembros (Bertozzi, 2008), impulsado por el gobierno francés y con el apoyo de Alemania y España, y pretendía reconducir la agenda del debate migratorio, recogiendo las preocupaciones principales de los Estados miembros. En el marco de las discusiones previas al Pacto se plantearon temas como la obligatoriedad de los exámenes de integración o la prohibición de las regularizaciones de personas en situación irregular, cuestiones que no habían sido planteadas en el marco supranacional. Aunque el documento final desestimara finalmente estas propuestas, se reabría de nuevo la tensión

---

<sup>56</sup> Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. DO L 348 de 24.12.2008, p. 98/107.

<sup>57</sup> Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular. DO L 168 de 30.6.2009, p. 24/32

<sup>58</sup> Comunicación sobre *Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos*". COM (2009) 262 final. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52009DC0262&qid=1614509434540>

<sup>59</sup> Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo de 24 de septiembre de 2008. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ajl0038>

entre la dinámica supranacional y la lógica intergubernamental. El espíritu de esta tensión explica, seguramente, que un año después, en 2009, el Programa de Estocolmo naciera con un nivel de ambición más moderado (Collett, 2010).

#### **2.4.3. El Tratado de Lisboa y la definición de un nuevo entramado institucional**

La aprobación del Programa de Estocolmo en diciembre de 2009 coincidió con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que definía un nuevo entramado institucional para la nueva agenda de trabajo en materia de asuntos de justicia e interior. La combinación de estos dos hechos puede considerarse como el inicio de una nueva fase en el desarrollo común de las políticas de inmigración, asilo y gestión de fronteras (Carrera, 2011).

El Tratado de Lisboa<sup>60</sup> se firmó en diciembre de 2007 y se acordó su entrada en vigor en diciembre de 2009. Por su voluntad de enmienda de los Tratados de Maastricht (1993) y del Tratado de Roma (1957), se llamó inicialmente Tratado de Reforma, aún cuando es el nuevo Tratado de la Unión Europea (TUE) y se acompaña del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE, basado en el Tratado de Roma)<sup>61</sup>. El nuevo TUE significa un cambio notable en la estructura decisional de la Unión Europea, pues traslada la mayoría cualificada a unas cuarenta áreas políticas que funcionaban hasta entonces por el criterio de unanimidad, refuerza el papel del Parlamento Europeo en su rol de co-decisor en el procedimiento legislativo ordinario y amplía el marco de actuación del Tribunal Europeo de Justicia en distintos ámbitos. Además, articula la creación de la presidencia del Consejo Europeo como una nueva figura permanente, crea también la de Alta Representación de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad e incorpora en el acervo comunitario, y por lo tanto la convierte en jurídicamente vinculante, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Hampshire, 2016a).

En materia de inmigración y asilo, el nuevo TUE también dibuja un nuevo escenario decisonal, puesto que las cuestiones de inmigración legal se articulan bajo el proceso legislativo ordinario, afectando a cuestiones como la entrada, residencia y derechos de las personas migrantes. La lógica de la unanimidad da paso a la de mayoría cualificada, y el Parlamento

---

<sup>60</sup> Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. DO C 306 de 17.12.2007, p. 1/271. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>

<sup>61</sup> Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. DO C 326 de 26.10.2012, p. 47/390. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>

Europeo adquiere el derecho de veto sobre la nueva legislación producida en este ámbito (Collett, 2010). Se pone fin así a las diferencias en el sistema de votación para aquellas acciones dirigidas a la gestión de la migración legal y aquellas destinadas a la gestión de la inmigración irregular. El TUE también establece medidas para proporcionar incentivos y apoyo para la integración de nacionales de países terceros, lo que viene a dotar de marco legal, aunque reducido, los trabajos que la Comisión Europea llevaba desarrollando en este ámbito desde hacía años.

El Tratado de Lisboa remarca en su artículo 3.2 que la Unión *“ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras exteriores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”*. Así, la política de inmigración y asilo ya no se vincula al desarrollo del mercado interior, como se había hecho en Tratados anteriores, sino que se vincula específicamente a la libre circulación de personas (Olesti Rayo, 2008). Esta mención, por lo demás, refuerza la importancia de la creación del ELSJ, puesto que este objetivo se antepone a la consecución del mercado interior. La creación del ELSJ está intrínsecamente vinculada, además, a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículo 6 TUE), la eliminación de desigualdades (artículo 8 TUE) o los artículos vinculados a la no-discriminación y la ciudadanía de la Unión (artículos 18-25 TUE) entre otros (Parlamento Europeo, 2021).

Asimismo, el Tratado de Lisboa establece que el acervo Schengen está sujeto al control parlamentario y judicial, y se entiende la obligatoriedad de este para los nuevos Estados miembros. En 2004, con la mayor ampliación de la Unión Europea, se había eliminado la posibilidad de los nuevos Estados de acogerse a la cláusula de exclusión de las normas Schengen, pero sólo en aquellos preceptos incluidos en el Anexo I del Acta de Adhesión. Para el resto del acervo Schengen se requería la unanimidad del Consejo previa consulta con el Parlamento Europeo y una vez determinado el cumplimiento de las condiciones necesarias para su aplicación. A partir de 2007, una decisión del Consejo permite que se eliminen los controles en las fronteras terrestres y marítimas, por lo que la posibilidad de acogerse a la cláusula de exclusión deja de ser factible (Olesti Rayo, 2008).

Con el Tratado de Lisboa también se reordenan y crean distintas agencias que trabajan en cuestiones clave para el desarrollo del ELSJ. Así, además de garantizar la continuación de

FRONTEX y la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), se crea la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), con el objetivo de avanzar en la construcción de un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).

El Tratado de Lisboa elimina el tercer pilar, basado en la cooperación intergubernamental, y de este modo generaliza el método comunitario en todos los ámbitos del ELSJ: el Consejo decide por mayoría cualificada y el Parlamento Europeo, como colegislador, se pronuncia a través del procedimiento de codecisión (artículo 294 del TFUE). El Tratado reconoce la función clave del Consejo Europeo en definir *“...las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia”* (artículo 68 del TFUE), que será la fórmula que regirá los siguientes programas de trabajo en cuestiones de inmigración y asilo.

Por su parte, el TFUE define en su artículo 4.2. j) que el espacio de libertad, seguridad y justicia es un ámbito de competencias compartidas entre la Unión Europea y los Estados miembros. Para ello, el título V del TFUE (artículos 67 a 89) se dedican a la articulación del ELSJ, con capítulos especiales para el control de fronteras, asilo e inmigración; cooperación judicial en materia civil y criminal y la cooperación policial. En cuestiones de inmigración y asilo, el artículo 67 TFUE señala en sus disposiciones generales:

*“1. La Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros.*

- 1. Garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. A efectos del presente título, los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países.*
- 2. La Unión se esforzará por garantizar un nivel elevado de seguridad mediante medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia y de lucha en contra de ellos, medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes, así como mediante el reconocimiento mutuo de las*

*resoluciones judiciales en materia penal y, si es necesario, mediante la aproximación de las legislaciones penales”.*

Bajo el epígrafe de políticas sobre control de fronteras, asilo e inmigración, el artículo 77 TFUE establece el desarrollo de unas políticas que tendrán por objetivo garantizar la ausencia total de controles en el cruce de las fronteras exteriores; garantizar los controles de las personas y la vigilancia en el cruce de las fronteras exteriores y la instauración de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores. Para ello, se desarrollará una política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración, se determinarán los controles a los cuales se someterán las personas que crucen las fronteras exteriores y se establecerán las condiciones en los que las personas nacionales de terceros países podrán circular por el territorio de la Unión Europea por periodos cortos de tiempo.

Es en el artículo 78 donde se hace mención del desarrollo de una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal para las personas nacionales de terceros países que requieran de protección internacional. Siguiendo las regulaciones de la Convención de Ginebra de 1951 y del Protocolo de Nueva York de 1967, se entiende que el Parlamento Europeo y el Consejo deberán tomar las medidas para desarrollar el Sistema Europeo Común de Asilo, incluyendo cuestiones como un estatuto uniforme de asilo válido para toda la Unión Europea, un estatuto uniforme de protección subsidiaria y un sistema común para la protección temporal de personas desplazadas, así como los procedimientos comunes para conceder o retirar estos estatutos, las normas relativas a la acogida de personas solicitantes de asilo y los criterios para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo o protección subsidiaria. Se hace mención expresa de la cooperación necesaria con países terceros en la gestión de los flujos de personas con necesidad de protección humanitaria, y la posibilidad de adoptar medidas provisionales en casos de emergencia por afluencia repentina de nacionales de terceros países hacia un Estado miembro.

El artículo 79 recoge el compromiso de la Unión de desarrollar una política común de inmigración destinada a garantizar *“una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas”*. Para ello, el Parlamento Europeo y el Consejo deberán

adoptar medidas en ámbitos tales como las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar; la definición de los derechos de las personas nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro; las acciones relacionadas con la entrada y residencia irregular en territorio europeo, incluyendo la expulsión y la repatriación, así como la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y menores. También se menciona la posibilidad de la Unión Europea de alcanzar acuerdos de readmisión (hasta la fecha limitados a los alcanzados por los Estados), así como la necesidad de adoptar medidas para fomentar y apoyar la integración de personas nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio. Se excluye explícitamente la armonización de las disposiciones legales en este punto, y se recuerda el derecho inalienable de los Estados miembros a establecer el volumen de admisión de personas extracomunitarias por razones de empleo en su territorio. Como cierre del capítulo, el artículo 80 recuerda que las políticas mencionadas en el mismo se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero.

La ‘lisbonización’ del ELSJ busca asegurar un mejor balance interinstitucional, liberando las políticas de este ámbito de las agendas y programas multianuales (Carrera et al., 2020). Además, el Tratado de Lisboa permite combinar una competencia compartida en gestión migratoria, dejando en manos de los gobiernos nacionales el derecho de decidir cuántas personas extracomunitarias aceptan en su territorio, pero dotando la gobernanza migratoria de una dimensión supranacional (Hampshire, 2016a).

#### **2.4.4. El Programa de Estocolmo y el impacto de las Primaveras Árabes**

Bajo el título *Por una Europa abierta y segura que sirva y proteja a los ciudadanos*<sup>62</sup>, el Programa de Estocolmo (2010-2014), el último presentado propiamente como agenda de trabajo plurianual, intenta encontrar el equilibrio entre la protección de las libertades de la ciudadanía y la necesidad de garantizar la seguridad en el espacio europeo. En palabras de la entonces Comisaria de Justicia, Viviane Reding, el nuevo programa debía encontrar un mejor equilibrio entre los principios de libertad, seguridad y justicia: *“I believe that during the past*

---

<sup>62</sup> Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. DO C 115 de 4.5.2010. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52010XG0504%2801%29>

*decade Europe's policies have too often focused only on security and neglected Justice*" (Scherrer et al., 2011: 38).

El Programa de Estocolmo nació en un contexto marcado por la crisis económica y por tensiones institucionales (Molina, 2010) que lo hacían poco prometedor para abordar el diseño de una nueva agenda de inmigración y asilo en la Unión Europea (Collett, 2010). Además, y a pesar de mantener la lógica estructural de los programas anteriores, el de Estocolmo se vio claramente condicionado por las contribuciones de orientación política hechas en los años precedentes. En este sentido, el documento tuvo que incorporar las orientaciones incluidas en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo<sup>63</sup> aprobado en 2008, y que se había entendido como una acción de los Estados miembros para marcar la agenda europea en materia de inmigración y asilo (Hampshire, 2016a).

En la introducción del Programa de Estocolmo se destaca la cuestión migratoria como una de las principales prioridades en la construcción del ELSJ, y también se resalta la importancia de mejorar la cooperación y la colaboración con países terceros para garantizar esta Europa abierta, segura y protectora. De los ejes principales que sustentan el programa de Estocolmo, la cuestión de la inmigración y el asilo está presente en la mayoría de ellos, siendo el eje central del epígrafe "Una Europa de responsabilidad, solidaridad y colaboración en los ámbitos de migración y asilo".

Antes de detallar este punto, vale la pena mencionar que la lucha contra el racismo y la xenofobia, los derechos de los menores y el respeto a la diversidad son cuestiones que se mencionan en el punto sobre *La Europa de los derechos*. El punto "Acceso a Europa en un mundo globalizado" menciona la política de visados y la gestión integrada de las fronteras exteriores, mientras que las cuestiones relacionadas con la colaboración y acuerdos con países terceros en materia de inmigración y asilo también las recoge el punto "Europa en un mundo globalizado".

En el punto específico sobre los ámbitos de migración y asilo, el programa de Estocolmo señala la prioridad y perspectiva del Consejo Europeo en relación con la política de inmigración y asilo:

---

<sup>63</sup> Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo de 24 de septiembre de 2008. Consultable en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13440-2008-INIT/es/pdf>

*“El Consejo Europeo hace un llamamiento para el desarrollo de un marco de la política de migración y asilo de la Unión general y sostenible, el cual, dentro un espíritu de solidaridad, pueda gestionar de manera suficiente y anticipatoria las fluctuaciones de los flujos migratorios y dar respuesta a situaciones como la actualmente existente en las fronteras exteriores meridionales. Son necesarios intensos esfuerzos para construir y reforzar el diálogo y la colaboración entre la Unión y los terceros países, regiones y organizaciones, a fin de lograr una mejor respuesta, basada en las pruebas, a estas situaciones, teniendo en cuenta que los inmigrantes ilegales entran en la Unión también a través de otras fronteras o utilizando visados de manera fraudulenta”*  
(Programa de Estocolmo, 2009: 28).

El desarrollo de los apartados de este punto subraya la necesidad de construir una política de migración dinámica y global, que se base en los acuerdos alcanzados en el Pacto sobre Migración y Asilo, básicamente la organización de la migración legal según las prioridades, necesidades y capacidad de acogida de cada Estado miembro, y favorecer su integración; luchar contra la inmigración irregular; fortalecer la eficacia del control de las fronteras exteriores; construir una Europa del asilo (prevista para 2012) y crear una colaboración con los países de origen y tránsito migratorio. Es interesante apuntar que el Programa de Estocolmo introduce, por primera vez, una mención especial a la situación de los menores extranjeros no acompañados como grupo de especial vulnerabilidad al que atender, y vuelve a situar el vínculo entre migraciones y desarrollo en lugar destacado de su agenda de trabajo.

El Programa de Estocolmo también supone la separación de las cuestiones migratorias en distintos espacios de trabajo, puesto que la lógica de la gestión de los flujos migratorios, que tanto en Tampere como en La Haya había significado incluir cuestiones relacionadas con la entrada regular, la gestión de las fronteras, la política de visados y la lucha contra la inmigración irregular, se dispersa ahora en distintas líneas que, en ocasiones, colisionan y se superponen. En esta fragmentación se percibe, de nuevo, las dificultades de los Estados miembros de alcanzar acuerdos sustantivos y de dejar mayor margen de actuación a la Comisión Europea (Hampshire, 2016a).

La agenda de Estocolmo hace mención reiterada a la búsqueda de soluciones prácticas, más que a la necesidad de armonizar acciones y medidas como habían hecho sus predecesoras. Se entiende que esta lógica favorece la colaboración entre Estados miembros, reforzando de

nuevo la lógica intergubernamental por encima de la metodología comunitaria. De hecho, en abril de 2010, la Comisión presentó su plan de acción para el desarrollo del Programa de Estocolmo, con una agenda minuciosa y detallada, que levantó las suspicacias del Consejo Europeo, hasta el punto de que en las conclusiones de un Consejo JAI, se hizo notar que el único marco de referencia para el desarrollo de una agenda europea en el ESLJ era el Programa de Estocolmo, y que algunas de las directrices de la Comisión no se adecuaban al mismo (Carrera, 2011).

En la larga lista de acciones que detalla el Programa de Estocolmo se identifican algunas lecciones aprendidas en los anteriores programas, puesto que se incide en la importancia de la coherencia de las políticas, especialmente en relación con la política de inmigración y asilo con la política exterior y de desarrollo, pero también educación y salud, por ejemplo. En este sentido, el programa de Estocolmo enfatiza más que los planes precedentes la importancia de la dimensión exterior de las políticas de inmigración y asilo (Collett, 2010). En este sentido, y como se apuntaba con anterioridad, la comunicación *Aplicación del «Planteamiento global sobre la migración» a las regiones orientales y sudorientales vecinas de la Unión Europea de 2007*<sup>64</sup> consolida el Enfoque Global de Migración (GAM), que se constituye como el marco de cooperación de la Unión Europea con países terceros en las áreas de migración y asilo. El programa de Estocolmo lo incluirá en su programa de trabajo y en 2011 se convertirá en el Enfoque Global sobre Migración y Movilidad (GAMM por sus siglas en inglés).

### ***“Una Europa de la solidaridad***

*Basándose en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, la UE debe desarrollar una política de migración exhaustiva y flexible. Esta política habrá de centrarse en la solidaridad y la responsabilidad. Además, tiene que abordar las necesidades tanto de los países de la UE como de los migrantes. (...) También es preciso poner en marcha políticas de integración enérgicas que garanticen los derechos de los migrantes. Por añadidura, una política común de migración debe incluir una política de retorno sostenible y eficaz (...). No se puede olvidar la necesidad de fortalecer el diálogo y la*

---

<sup>64</sup> Comunicación “Aplicación del «Planteamiento global sobre la migración» a las regiones orientales y sudorientales vecinas de la Unión Europea”. COM(2007) 247 final. Bruselas, 16.5.2007. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007DC0247&from=ES>

*cooperación con terceros países (tanto de tránsito como de origen), sobre todo a través del desarrollo del Enfoque Global de la Migración”.*<sup>65</sup>.

La revisión del Enfoque Global sobre Migración y Movilidad, que se recoge en la Comunicación de 2011 del mismo nombre<sup>66</sup>, no puede entenderse sin mencionar el impacto de la denominada Primavera Árabe y las respuestas europeas ante esta (Pinyol-Jiménez, 2012; Emiliani, 2016). La(s) Primavera(s) Árabe(s) abrieron un periodo de transición en distintos países en la orilla sur y este mediterráneas, y aunque los cambios políticos que empezaron en Túnez despertaron interés y preocupación en los países vecinos del norte, la atención también se centró pronto en la llegada de personas procedentes de estos países a las costas europeas, especialmente a Italia (Emiliani, 2016; Geddes & Hadj-Abdoub, 2018). Aún cuando las Primaveras Árabes no cambiasen *per se* las dinámicas migratorias en el Mediterráneo (de Haas & Sigona, 2012), no hay duda de que afectaron a la perspectiva europea.

En este contexto, la Comisión apostó por reforzar la cooperación con la región con el objetivo de fortalecer los procesos democráticos, a través de la Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida (*Partnership for Democracy and Shared Prosperity*)<sup>67</sup>. El objetivo de esta nueva estrategia de cooperación buscaba reforzar el apoyo de la UE a los países del Mediterráneo meridional que llevaban a cabo reformas políticas y económicas para fortalecer el beneficio mutuo en el marco de la Política Europea de Vecindad (PEV) con los países meridionales (Carrera, Den Hertog & Parkin, 2012). El apoyo a la democracia como objetivo iba inmediatamente seguido de la necesidad de mejorar la movilidad de las personas, poniendo énfasis en la necesidad de establecer marcos de cooperación para “favorecer la movilidad de las personas (sobre todo en materia de visados y de inmigración legal, de migraciones en el marco de empleos estacionales, de gestión de las remesas, de programas de retorno y reintegración, etc.)”.

---

<sup>65</sup> Síntesis del Programa de Estocolmo (Document 52010XG0504(01)). Consultable en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/LSU/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/LSU/?uri=CELEX:52010XG0504(01))

<sup>66</sup> Comunicación *Enfoque Global de la Migración y la Movilidad*. COM (2011) 743 final. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0743:FIN:ES:PDF>

<sup>67</sup> Comunicación conjunta sobre *Asociación para la democracia y la prosperidad compartida con los países del Mediterráneo meridional*. COM (2011) 200 final. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:rx0024&from=ES>

Siguiendo en esta línea, la Comisión presentó una revisión de la PEV ante una vecindad cambiante<sup>68</sup>, con la convicción que era necesario dotarse de mayor coordinación, flexibilidad y capacidad de adaptación en las respuestas europeas hacia los países vecinos, especialmente ante los cambios que estaban viviendo muchos de ellos. De modo complementario, se establecía una hoja de ruta para un diálogo para la migración, la movilidad y la seguridad con los países del Mediterráneo Meridional<sup>69</sup>, con objetivos a corto, medio y largo plazo para gestionar los “*notables movimientos de población*” fruto de las Primaveras Árabes, basados en el desarrollo de los Diálogos sobre la Migración, la Movilidad y la Seguridad. Los mismos buscan aumentar la seguridad y garantizar que las personas procedentes de los países del sur del Mediterráneo puedan acceder a mayores posibilidades de movilidad hacia los Estados miembros de la Unión Europea, a la vez que se abordan las causas profundas de estos flujos. Estos Diálogos buscan facilitar la constitución de asociaciones para la movilidad, como herramienta de cooperación útil y beneficiosa tanto para los Estados miembros como para los países del Mediterráneo meridional. En 2011, estas asociaciones de movilidad de carácter no vinculante se firmaron con Jordania, Marruecos y Túnez, ofreciendo esquemas de facilitación de visados para las migraciones temporales (hacia la Unión Europea) en contraprestación de la colaboración de estos países en la lucha contra la migración irregular, básicamente a través del control fronterizo, la readmisión y el retorno (Emiliani, 2016). Finalmente, y de manera focalizada en la movilidad, la Comisión presenta una comunicación sobre migración<sup>70</sup> que busca dar respuestas de corto y medio plazo ante los acontecimientos en los países del sur del Mediterráneo y su impacto en la movilidad forzada de las personas. Es interesante apuntar que la propia comunicación señala la necesidad de no centrarse sólo en el control de fronteras (en los países europeos) sino tener una mirada integral del fenómeno migratorio y su gestión, prestando, eso sí, especial atención a la lucha contra la inmigración irregular y a la aplicación de la condicionalidad en este sentido.

---

<sup>68</sup> Comunicación conjunta sobre *Una nueva respuesta a una vecindad cambiante*. COM (2011) 303 final. Bruselas, 25 de mayo de 2011. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52011DC0303>

<sup>69</sup> Comunicación *Un diálogo para la migración, la movilidad y la seguridad con los países del Mediterráneo Meridional*. COM (2011) 292 final. Bruselas, 24 de mayo de 2011. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0292&from=EN>

<sup>70</sup> Comunicación sobre migración. COM (2011) 248 final. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52011DC0248>

*“... la necesidad de hacer frente a esta situación complicada y en constante evolución no debe hacernos adoptar un planteamiento a corto plazo que se limite al control en las fronteras y olvide los temas que se plantean a más largo plazo. El diálogo y la cooperación con los países de origen y tránsito de los inmigrantes resultan esenciales. Esta colaboración debe basarse en la seguridad y la buena gobernanza a fin de establecer políticas mutuamente beneficiosas en materia de inmigración legal. Implica asimismo una mayor cooperación económica a fin de poder generar las condiciones necesarias para el crecimiento y el empleo en los países de origen, abordar las causas de la inmigración irregular. Dicha cooperación también debería basarse en la aplicación del principio de condicionalidad a los asuntos de migración, a fin de lograr que nuestros socios se comprometan efectivamente en la prevención de los flujos migratorios irregulares, la gestión eficiente de sus fronteras y la colaboración para el retorno y la readmisión de migrantes irregulares”. (Comisión Europea, 2011b:2).*

Las expectativas de estas comunicaciones, fruto de distintos marcos de trabajo, convergen en entender que, en el largo plazo, un Mediterráneo estable conduciría a una mejor gestión migratoria, pero también a una disminución de los flujos migratorios (Fargues & Fandrich, 2012). De hecho, esta es una de las premisas sobre las que se sustenta el nuevo Enfoque Global sobre Migración y Movilidad que se apuntaba con anterioridad.

El GAMM quiere constituirse en el marco general que sustenta la política exterior de migración de la Unión Europea, y construye la movilidad como un instrumento clave en las relaciones con países terceros. En este sentido, no sólo apunta la necesidad de seguir avanzando en las políticas de facilitación de visados o los acuerdos de readmisión, sino también en la necesidad de vincular las políticas de inmigración y asilo europeas con las políticas exteriores de la Unión Europea, tanto la PEV como de modo complementario la política exterior y la de cooperación al desarrollo (Carrera et al., 2012; Collyer, 2016; Geddes & Hadj-Abdou, 2018).

El GAMM se articula a través de cuatro pilares a los que se quiere otorgar la misma importancia: (1) organizar y facilitar la migración legal y la movilidad; (2) prevenir y reducir la migración irregular y la trata de seres humanos; (3) promover la protección internacional y potenciar la dimensión exterior de la política de asilo; y (4) maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad. Se diseña, así, un nuevo enfoque que busca superar

las limitaciones y debilidades del enfoque previo de 2005, y en el que se refuerza el vínculo entre migración y desarrollo, señalando también la relación existente entre la seguridad interna y las políticas de desarrollo en los países de origen, haciendo hincapié en el nexo desarrollo-seguridad (Nyberg-Sorensen, van Hear & Pengberg-Pedersen, 2002; Emiliani, 2016; Sanahuja, 2016). La apuesta por el GAMM, aunque renovado, era arriesgada, puesto que el proceso había estado marcado por la fragmentación interna, la falta de transparencia y el protagonismo predominante de los actores de seguridad y de interior (Carrera et al., 2012; Hampshire, 2016b; Fine, Dennison & Gowan, 2019).

De la intensa actividad de 2011, puede extraerse que la Comisión apostaba por expresar su apoyo a los procesos de democratización en los países vecinos a la vez que reiteraba la necesidad de dotarse de una política migratoria más vinculada a la acción exterior, avanzando en una imbricación mayor que la inaugurada en 2015. A su vez, se reforzaban los instrumentos para proteger las fronteras exteriores de la Unión Europea (Fargues & Frandrich, 2012), incrementando los fondos adicionales para FRONTEX, ampliando sus operaciones y modificando su reglamento para dotarlo de más recursos y personal de los Estados miembros, y para permitirle coordinar mejor las operaciones de control fronterizo. En palabras de la entonces Comisaria de Interior, Cecilia Malmström, se trataba de equilibrar la salvaguarda de los derechos fundamentales y mejorar el apoyo a las actuaciones de los Estados miembros, para construir, en palabras de la entonces Comisaria de Interior, Cecilia Malmström, “*stronger and more efficient Frontex*”<sup>71</sup>.

Estas cuestiones habían sido desarrolladas en el Programa de Estocolmo, pero los acontecimientos internacionales se habían precipitado un año después de su entrada en funcionamiento. Por eso, la agenda de trabajo quedó diluida por las actuaciones reactivas a los acontecimientos fruto de las Primaveras Árabes. El Programa de Estocolmo nació con más ambición que sus predecesores, pero no puede decirse que tuviera más éxito que estos. Aunque detallado, se acabó percibiendo como un instrumento ambivalente (Collett, 2010), en el que además se reorientaba un enfoque basado principalmente en los derechos y

---

<sup>71</sup> Declaraciones de Cecilia Malmström en el comunicado de prensa de la Comisión Europea: “*European Parliament adopts Commission proposal for stronger EU border management agency*” del 13 de septiembre de 2011. Consultable en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_11\\_1020](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_11_1020)

libertades, y el concepto de ciudadanía, a un enfoque basado en el equilibrio de la 'libertad' en el ELSJ (Kostakopoulou, 2020).

### Figura 10. Principales instrumentos jurídicos existentes en el ámbito UE

#### Acciones en materia de inmigración legal e integración

- Dtva 2003/86/CE sobre reagrupamiento familiar.
- Dtva 2003/109/CE sobre residencia de larga duración.
- Dtva 2009/50/CE para trabajadores altamente cualificados (tarjeta azul UE).
- Dtva 2011/98/UE relativa al permiso único.
- Dtva 2014/36/UE sobre trabajadores temporeros.
- Dtva 2014/66/UE para traslados intraempresariales.

#### Acciones en materia de lucha contra la inmigración irregular y fronteras exteriores

- Dtva 2002/90/CE, que establece una definición comuna del delito de ayuda a la entrada, a la circulación y a la estada irregulares.
- Dtva 2004/81/ CE que prevé la expedición de un permiso de residencia a víctimas del tráfico o del tráfico ilícito de seres humanos que cooperen con las autoridades competentes.
- Dtva 2008/115/CE para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (directiva de retorno).
- Dtva 2009/52/CE sobre sanciones a los ocupadores de nacionales de terceros países en situación irregular.
- Sistema de Información de Schengen (SIS)
- El Sistema de Información de Visados (VIS).
- Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Cuestas (la antigua agencia Frontex con quehaceres ampliados).

#### Sistema común de asilo

- Dtva 2001/55/CE para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.
- Reglamento (UE) 439/2010 para la creación de la Oficina Europea de Soporte al Asilo.
- Reglamento (UE) 603/2013 para la creación del sistema "Eurodac" para la comparación de las impresiones dactilares.
- Reglamento (UE) 604/2013, por el cual se establece como se determina el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional (Reglamento de Dublin).
- Dtva 2013/33/UE para la acogida de los solicitantes a la acogida de protección internacional.
- Dtva 2013/32/UE para la concesión o la retirada de la protección internacional.
- Dtva 2011/95/UE para el reconocimiento de beneficiarios de protección internacional.
- Decisión (UE) 2015/1523 relativa al establecimiento de medidas en el ámbito de la protección internacional a favor de Italia y Grecia.
- Decisión (UE) 2015/1601 por la cual se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia.

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, el Programa de Estocolmo evidencia que las cuestiones de inmigración y asilo no sólo pueden entenderse desde la lógica JAI, y que su interrelación con otros espacios de actuación, principalmente en relación con los países vecinos, debía tenerse en consideración. El estallido de las Primaveras Árabes le dieron la razón, y supusieron el refuerzo de la dimensión exterior de la política migratoria y el desarrollo de instrumentos en este sentido. Pero a su vez, los acontecimientos de 2011 recondujeron las preocupaciones de los Estados miembros a la protección de las fronteras, y volvieron a aparecer desconfianzas y reticencias en el control de los accesos al territorio europeo. Diez años después de Tampere, las líneas de trabajo europeas que se habían diseñado en materia de inmigración y asilo empiezan a desdibujarse, y las agendas de trabajo siguientes confirman este proceso (Pinyol-Jiménez, 2018).

## **2.5. La Agenda Europea de Migración y el nuevo Pacto de Migración y Asilo (2015-2020)**

A pesar de sus diferencias y de las perspectivas propias que aportan, las tres primeras agendas europeas en materia de inmigración y asilo comparten una misma lógica de trabajo, puesto que se articulan en torno a los pilares diseñados en Tampere en 1999. Los cambios que se habían instaurado con el Tratado de Lisboa dibujaban un escenario institucional distinto, con unas nuevas reglas del juego (Molina, 2010 y 2017; Trauner & Ripoll Servent, 2016), que también habían generado nuevas expectativas. En este sentido, se esperaba que el refuerzo de las instituciones e instrumentos supranacionales servirían para reconducir las tendencias intergubernamentales, y que se reforzaría la tradicional perspectiva liberal con las que estas habían afrontado la cuestión migratoria (Kaunert & Leonard, 2012). Pero el escenario resultante se dibujó pronto diferente, demostrando de nuevo la debilidad de las instituciones europeas, de carácter supranacional, en este marco (Maurer & Parker, 2007; Ripoll Servent & Trauner, 2014). Las tensiones entre los Estados miembros, que debilitaban la solidaridad entre los mismos; el rol, menor del esperado, del Parlamento Europeo en este contexto; y la resistencia de los gobiernos nacionales en avanzar en la armonización en estas cuestiones (Trauner & Ripoll Servent, 2016; Hampshire, 2016a) acompañaron el final silente del Programa de Estocolmo, en marzo de 2014.

En este contexto, una nueva Comisión se enfrentaba al reto de elaborar y presentar una nueva agenda de trabajo para los próximos cinco años del ELSJ. Pero lo hacía en un contexto no sólo marcado por estos condicionantes de carácter institucional, sino también por un entorno

marcado por el despliegue de las primaveras árabes y, especialmente, por la cruenta guerra civil que empezó en Siria, con un impacto claro en las dinámicas migratorias entre la Unión Europea y los países del sur del Mediterráneo (Carrera et al., 2012; Geddes & Hadj-Abdou, 2018; Bani Salameh, 2019).

### **2.5.1. Una crisis humanitaria y una crisis de gobernanza**

Cuando en 2011 empezaron las Primaveras Árabes en Túnez, Egipto y Libia, los países de la Unión Europea tuvieron una aproximación cauta a lo que estaba sucediendo en su vecindad sur (Ferrero-Turrión & Pinyol-Jiménez, 2016). Por un lado, se entendían los movimientos como una confirmación de la expansión de los valores de las democracias liberales que defiende la Unión Europea y sus Estados miembros, pero por el otro se temía que los conflictos civiles incrementaran los flujos migratorios hacia Europa (Monzini, 2011; Papadopoulos, 2016; Geddes & Hadj-Abdou, 2018). A medida que se recrudecían la violencia y la inseguridad en Libia y Siria, el número de personas que huían de estos países, principalmente a países vecinos en la región, crecía considerablemente<sup>72</sup>. Se trataba de una crisis humanitaria sin precedentes, que alcanzó las costas europeas y puso en jaque las relaciones entre los Estados miembros de la Unión Europea y sus vecinos del sur, a la vez que abría una crisis de gobernanza del asilo en los países de la Unión Europea (Bourbeau, 2015; Pastore & Henry, 2016; Wihtol de Wenden & Ambrosetti, 2016; Baldwin-Edwards, Blitz & Crawley, 2019).

En el informe anual de Migración y Asilo<sup>73</sup> se señala el año 2013 como un punto de inflexión en el número de solicitudes de asilo recibidas en los Estados miembros, con un aumento notable de las mismas. También se apuntaba el crecimiento notable de los intentos de cruce irregular de las fronteras europeas, con la tragedia de Lampedusa<sup>74</sup> como ejemplo de esta

---

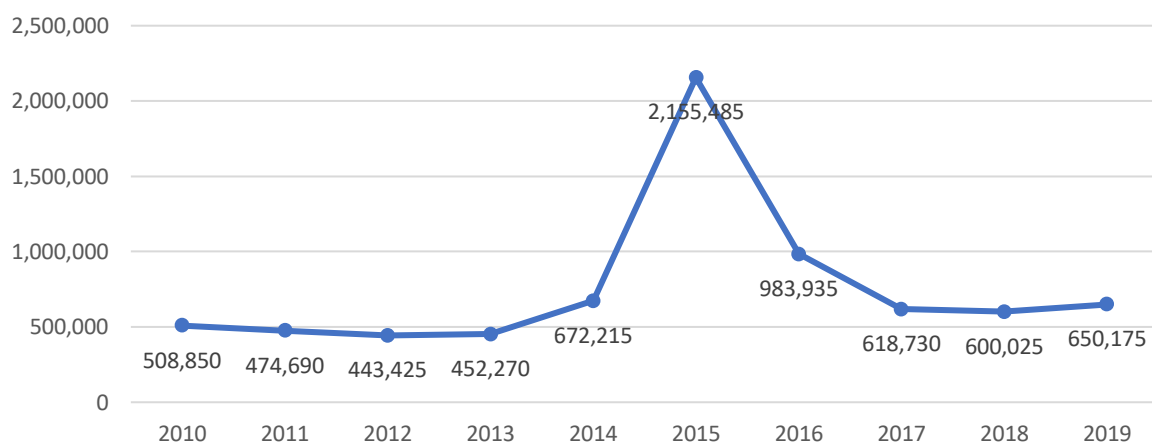
<sup>72</sup> Véase especialmente “Asylum in the EU Member States. Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015” EUROSTAT News Release 44/2016 - 4 March 2016.

<sup>73</sup> Comunicación sobre V Informe anual de Migración y Asilo (2013). COM (2014) 288 final. Consultable en [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/com/com\\_com\(2014\)0288\\_/com\\_com\(2014\)0288\\_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0288_/com_com(2014)0288_es.pdf)

<sup>74</sup> En octubre de 2013, el naufragio de un barco procedente de Libia junto a la isla de Lampedusa costó la vida a más de 360 personas. No se trataba de un incidente aislado, pero generó una oleada de preocupación sobre las muertes en el Mediterráneo y una reacción en las autoridades italianas, europeas e internacionales. Cabe mencionar, en este sentido, las declaraciones del Alto Comisionado para las Personas Refugiadas, António Guterres, así como del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, Nils Muižnieks, en su artículo “Crisis in the Mediterranean: Europe must change course” en OpenDemocracy. Consultable en <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/crisis-in-the-mediterranean-europe-must-change-course>

situación dramática en la que se entrecruzan las cuestiones relacionadas con las migraciones, la movilidad forzosa y el control fronterizo (Cuttitta, 2014; Roman, 2015).

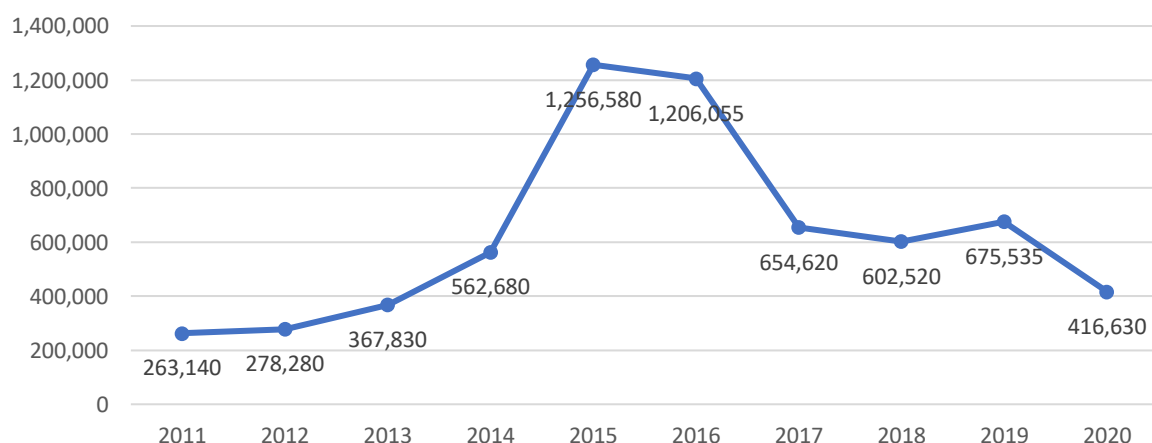
**Figura 11. Número de personas en situación irregular detectadas en la UE, 2011-2019**



Fuente: EUROSTAT. Las cifras de 2011-2019 son de la U-28.

Es necesario mencionar que, en el caso de las personas que requieren de protección internacional, la normativa de la Convención de Ginebra de 1951 es clara, y recuerda que no se podrá perseguir penalmente a quienes intenten acceder a, o ya se encuentren en, un territorio sin las autorizaciones necesarias, cuando procedan del país en el que su vida o libertad estuviera amenazada (artículo 31).

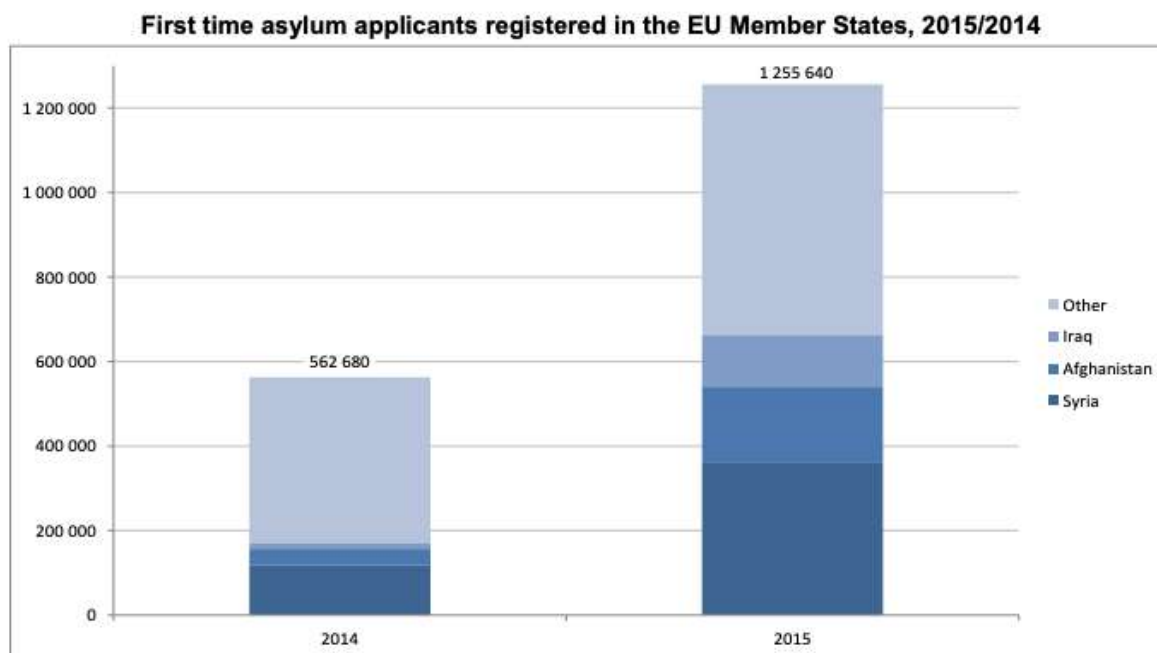
**Figura 12. Solicitudes de asilo iniciales presentadas en la UE (Estados miembros), 2011-2020**



Fuente: EUROSTAT. Las cifras de 2011-2019 son de la U-28, mientras las de 2020 son de la UE-27.

El matiz es importante, puesto que el origen de las personas que intentaron acceder a las costas europeas, especialmente en el periodo 2014-2016, coincide con países en situación de conflicto o guerra civil.

**Figura 13. Origen de las solicitudes de asilo iniciales presentadas en la UE**



These data on asylum applicants in the EU are issued by Eurostat, the statistical office of the European Union.

Fuente: EUROSTAT. Las cifras de 2011-2019 son de la U-28, mientras las de 2020 son de la UE-27.

A partir de 2013, el empeoramiento de la situación requería de una respuesta. Ante esta situación, el gobierno italiano liderado por Enrico Letta inició en octubre de 2013 una misión de salvamento marítimo y de lucha contra las mafias de tráfico de personas denominada “*Mare Nostrum*”, que contaba con un presupuesto mensual de 9 millones de euros y que estuvo operativa hasta noviembre de 2014. Tras las reiteradas peticiones de ayuda y solidaridad por parte del gobierno italiano ante las llegadas a sus fronteras marítimas, ese mismo mes empezaba la Operación Tritón<sup>75</sup>, financiada por la Unión Europea, con un presupuesto mensual de 2,9 millones y dedicada exclusivamente al control de fronteras, sin tener como objetivo las operaciones de salvamento marítimo.

<sup>75</sup> *FRONTEX launches joint operation Triton* (31-10-2014). Consultable en <http://frontex.europa.eu/news/frontex-launches-joint-operation-triton-JSYpL7>

Las demandas de algunos Estados miembros y un escenario futuro que se auguraba complejo requerían, por lo tanto, de una estrategia general que impidiera las muertes en el Mediterráneo y ofreciera instrumentos de actuación en el corto plazo. Este fue el encargo del Grupo Especial del Mediterráneo (GEM), creado en el Consejo JAI de octubre de 2013, y cuya agenda de trabajo<sup>76</sup> se determinó posteriormente, centrándose en: (1) acciones en cooperación con terceros países; (2) protección regional, reasentamiento y refuerzo de las vías legales para entrar en Europa; (3) lucha contra el tráfico ilícito y la trata de seres humanos y la delincuencia organizada; (4) refuerzo de la vigilancia de las fronteras, lo que contribuirá a mejorar la visión de la situación marítima y a proteger y salvar las vidas de los migrantes en el Mediterráneo; y (5) asistencia a los Estados miembros que afrontan fuertes presiones migratorias y solidaridad con ellos. Se aceleró, además, el proceso de armonización del Sistema Europeo Común de Asilo (previsto para 2012) mediante la revisión (*recast*) de la directiva revisada sobre los procedimientos comunes para autorizar y retirar la protección internacional; una reforma del reglamento de Dublín y de EURODAC, y una revisión de la directiva de condiciones de acogida (ECRE, 2014). De igual modo, se modificó el sistema de gobernanza de Schengen y se establecieron nuevas propuestas en relación con las fronteras inteligentes<sup>77</sup>.

Pronto se haría evidente que la incapacidad de los Estados miembros de responder de manera coordinada y solidaria (Ferrero-Turrión & Pinyol-Jiménez, 2016) requería de una nueva hoja de ruta. Al amparo del artículo 68 del TFUE, en el Consejo Europeo de junio de 2014<sup>78</sup> se adoptaban las orientaciones estratégicas para el desarrollo legislativo y operativo del ELSJ cuando finalizara el Programa de Estocolmo en 2014. Pero a pesar de este impulso sobre el papel, las orientaciones presentadas seguían la misma narrativa que en ocasiones anteriores, enfatizando, eso sí, la necesidad de fortalecer la cooperación y solidaridad entre los Estados miembros.

---

<sup>76</sup> Comunicación sobre la labor del Grupo Especial para el Mediterráneo. COM (2013) 869 final. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0869&from=ES>

<sup>77</sup> Véase las propuestas de reglamentos sobre *Fronteras inteligentes: Sistema de Entradas y Salidas de la Unión Europea*. Consultable en [http://publications.europa.eu/resource/ellar/10b47977-af69-11e8-99ee-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/ellar/10b47977-af69-11e8-99ee-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1)

<sup>78</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, 26 y 27 de junio de 2014. Consultable en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/es/pdf>

*“Ante desafíos tales como la inestabilidad existente en muchas partes del mundo y las tendencias demográficas mundiales y europeas, la Unión necesita una política de migración, asilo y fronteras eficiente y bien gestionada, guiada por los principios de solidaridad y distribución equitativa de la responsabilidad consagrados en el Tratado, de conformidad con el artículo 80 del TFUE y su aplicación efectiva. Es necesario un planteamiento general que optimice los beneficios de la migración legal y ofrezca protección a quienes la necesitan, combatiendo al mismo tiempo con resolución la migración irregular y gestionando de modo eficiente las fronteras exteriores de la UE”.*  
(Consejo Europeo, 2014: 2).

Siguiendo estas indicaciones, la comunicación *Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad*<sup>79</sup> se convertía en la precursora de la agenda de trabajo que debía seguir al Programa de Estocolmo en el desarrollo del ELSJ y en la que se reconocía el trabajo desarrollado en los últimos años, pero también que *“la labor no podía darse por terminada”*. A diferencia de otras contribuciones anteriores, este documento contaba con pocas propuestas nuevas, y reforzaba la idea de utilizar al máximo los instrumentos ya existentes (Hampshire, 2016a). Aunque sin contribuciones sustantivas, el desarrollo de una política de migración y movilidad eficaz se convertía en la primera prioridad política de la comunicación, donde se reconocían los trabajos realizados en los últimos 15 años, pero también la necesidad de continuar avanzando; equilibrando la maximización de los beneficios de la inmigración y la integración, y la lucha contra la inmigración irregular. De igual modo, se mencionaba la necesidad de revisar el Sistema Europeo Común de Asilo, reforzando la solidaridad y la responsabilidad entre Estados miembros y la capacidad de responder ante situaciones de emergencia, así como el objetivo de fortalecer el Enfoque Global de Migración y Movilidad (GAMM). Finalmente, se señala la necesidad de garantizar el buen funcionamiento de Schengen, la política común de visados y la gestión integrada de las fronteras exteriores. Estos cuatro ejes se constituían como las instrucciones para seguir avanzando y se recogían también en las prioridades para la nueva Comisión, liderada por J.C. Juncker, que empezaba su andadura en noviembre de 2014.

---

<sup>79</sup> Comunicación *Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad*. COM (2014) 154 final. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52014DC0154>

*“8. Hacia una nueva política migratoria.*

*Para hacer frente a la creciente presión en nuestras fronteras exteriores, la Comisión está elaborando una agenda europea de migración, que desarrollará un enfoque más justo y responsable hacia la migración legal que haga de la UE un destino atractivo para el talento y las competencias, con medidas estrictas contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos. La mejora de la gestión de la migración pasa por coordinar mejor nuestra política migratoria y nuestra política exterior, intensificar la cooperación interna y externa, ofrecer protección a las personas que la necesiten, sobre una base de principios de responsabilidad y solidaridad, y prevenir las tragedias que acaecen recurrentemente en el Mediterráneo...”* (Comisión Europea, 2014b: 10).

### **2.5.2. La Agenda Europea de Migraciones: un nuevo plan de trabajo en un contexto de ‘crisis’**

Es en este contexto convulso en el que nace la Agenda Europea de Migración (AEM), con una nueva Comisión que había puesto la gestión migratoria entre sus prioridades, y que debía afrontar una situación altamente compleja marcada por la descomposición de Libia y el recrudecimiento de la guerra civil en Siria. En mayo de 2015, y ante el empeoramiento de la situación, se activaba el artículo 78 (3)<sup>80</sup> del TUE sobre situaciones de emergencia generadas por la afluencia repentina de nacionales de países terceros. Precisamente por ello, las expectativas ante la AEM eran elevadas, puesto que se esperaba que abriera el camino a nuevas respuestas en un escenario especialmente crítico (Dimitriadi, 2015; Davitti & La Chimia, 2017).

La *Agenda Europea sobre Migración: Gestionar mejor la migración en todos sus aspectos*<sup>81</sup> se presenta como el nuevo marco de referencia para la gestión de la cuestión migratoria en el ámbito de la Unión Europea. En palabras del entonces primer vicepresidente de la Comisión, Franz Timmermans, el objetivo de la AEM es ofrecer un nuevo marco de trabajo: *“Es hora de aplicar un nuevo planteamiento sobre la manera en que colaboramos. Debemos aprovechar*

---

<sup>80</sup> El artículo señala: “Si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo”.

<sup>81</sup> Comunicación sobre *Una Agenda Europea de Migración*. COM (2015) 240 final. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX%3A52015DC0240>

*mejor y de forma más coherente todas nuestras herramientas, acordar prioridades comunes y poner en común más recursos a escala nacional y europea para conseguir una verdadera solidaridad y repartir mejor las responsabilidades entre los Estados miembros”<sup>82</sup>.*

La AEM es la primera agenda presentada que se centra de manera específica en la gestión migratoria, sin atender a otras cuestiones relacionadas con el ESLJ. En este sentido, dota a la cuestión migratoria de un protagonismo propio, incardinado en el espacio de libertad, seguridad y justicia, pero permitiendo una vinculación mayor con otros ámbitos como la PEV o la política exterior de la Unión Europea (Davitti & La Chimia, 2017). En la AEM se entiende que el fenómeno migratorio es una realidad del mundo global y que requiere un marco de gobernanza más coordinado del que ha habido hasta la actualidad, no solo entre las políticas internas y externas de la Unión Europea, sino sobre todo en relación con los países de origen y tránsito migratorio (Tagliapietra, 2019).

En relación con los contenidos, la AEM se distribuye en dos partes diferenciadas: una primera que busca responder de manera coordinada a la crisis humanitaria que se producía en las fronteras exteriores de la Unión Europea; y una segunda que plantea la necesidad de revisar algunos de los elementos que, des de 1999, conforman las líneas de trabajo clave en materia de inmigración y asilo (de Bruycker, 2019).

En la primera parte, la Comisión ofrece soluciones inmediatas para reaccionar a la *“tragedia humana que se vive en toda la cuenca mediterránea”* (Agenda Europea de Migración, 2015: 4) de una manera coordinada y consensuada. La primera preocupación que se identifica es la necesidad de salvar vidas humanas, principalmente reforzando los esfuerzos de rescate y salvamento marítimo. Se apunta, por ejemplo, la necesidad de triplicar el presupuesto de las operaciones Tritón y Poseidón de Frontex<sup>83</sup> y ampliar de modo general el ámbito de actuación de esta agencia. La segunda prioridad es la lucha contra las redes de tráfico de personas, que se convierten en objetivo de la actuación de la Política Común de Seguridad y Defensa, a través de operaciones conjuntas marítimas. En tercer lugar, la AEM propone una solución para responder a las llegadas masivas en el seno de la Unión Europea con la introducción de la propuesta de reubicación. Este instrumento se configura como una de las novedades del

---

<sup>82</sup> Véase el comunicado de prensa: “La Comisión avanza en la Agenda Europea de Migración”. Bruselas, 4 de marzo de 2015. Consultable en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_15\\_4545](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_15_4545)

<sup>83</sup> El presupuesto de la operación Tritón, con este incremento, se sitúa al nivel inicial de la operación italiana ‘Mare Nostrum’ de 2013.

nuevo plan de trabajo, y busca activar el mecanismo de intervención de emergencia para dar una respuesta solidaria a la situación de estrés en la acogida de determinados Estados miembros.

*“La propuesta incluirá un régimen de reparto temporal de las personas que tengan manifiestamente necesidad de protección internacional a fin de garantizar una participación equitativa y equilibrada de todos los Estados miembros en este esfuerzo común. El Estado miembro de acogida será responsable del examen de la solicitud de conformidad con las normas y garantías en vigor. En el anexo figura una clave de redistribución basada en criterios tales como el PIB, la población, la tasa de desempleo y el número de solicitantes de asilo ya aceptados y refugiados ya reasentados”* (Agenda Europea de Migración, 2015: 5).

La reubicación se plantea como una solución permanente que busca convertirse en instrumento estructural de la política de inmigración y asilo europea, por lo que la Comisión señala la voluntad de presentar una propuesta legislativa en este sentido, para implementar un régimen de reubicación *“obligatorio y de activación automática”*. En la misma línea, el cuarto punto busca configurar un enfoque común para avanzar en un programa de reasentamiento europeo, siguiendo las recomendaciones de ACNUR y de los programas nacionales ya existentes en distintos Estados miembros. En la propuesta incorporada en la AEM, se habla de un objetivo de reasentamiento para 20.000 personas en el periodo 2015-2020, en la que los fondos de apoyo saldrán del presupuesto europeo. Otras cuestiones propuestas en esta primera parte de acción inmediata es el trabajo con los países de origen para trabajar en la gestión migratoria, que incluyen la creación de un centro piloto polivalente en Níger, o la incorporación de las migraciones como un componente específico de las misiones en curso de la Política Común de Seguridad y Defensa en países como Níger o Malí. Finalmente, se establece también como prioridad inmediata la necesidad de apoyar a los Estados miembros situados en primera línea, mediante la disponibilidad de recursos y la facilitación de la participación de las varias agencias europeas (FRONTEX, EASO y Europol) en los *‘hotspots’*. Este nuevo concepto asume la existencia de centros en los que las personas recién llegadas son identificadas y registradas, y en las que se busca diferenciar entre quienes pueden entrar en los programas de protección internacional y quienes pueden ser retornadas a sus países de origen. En la AEM, la Comisión entiende que un sistema claro y robusto de

acogida para las personas solicitantes de asilo en la Unión Europea es imprescindible, y que debe construirse fortaleciendo, además, la confianza y la solidaridad entre los Estados miembros.

*“Una de las deficiencias de la actual política de asilo es la falta de confianza entre los Estados miembros, principalmente como consecuencia de la fragmentación persistente del sistema de asilo (...). Pero la UE dispone de normas comunes que ya deberían sentar las bases de una confianza mutua. Su desarrollo imprimirá un nuevo impulso” (Agenda Europea de Migración, 2015: 14).*

En relación con la segunda parte, la Comisión recupera las líneas de trabajo de Tampere, pero con algunos matices. Así, por ejemplo, la AEM reitera la necesidad de aplicar plena y coherentemente el Sistema Europeo de Asilo (aprobado hacía poco), y señala la necesidad de hacer desaparecer las divergencias entre las prácticas de asilo de los Estados miembros. Señala, también, la necesidad de una nueva política europea de inmigración legal, poniendo énfasis en la necesidad de reexaminar la directiva sobre la tarjeta azul, que garantiza el acceso y residencia de las personas altamente cualificadas. De igual modo, recuerda la necesidad de desincentivar la inmigración irregular abordando las causas profundas mediante la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria, y de reforzar la lucha contra la inmigración irregular y la trata de seres humanos, y añade la necesidad de avanzar en los acuerdos de readmisión en los marcos de cooperación existentes, como los procesos de Rabat, Jartum o Budapest. Finalmente, señala la necesidad de salvaguardar las fronteras exteriores de la Unión Europea a través del refuerzo de FRONTEX (Santos Vara, 2018).

La AEM fue una propuesta de mínimos, tal vez en un intento de reducir la brecha entre los avances de la Comisión en materia de inmigración y asilo en la década anterior y su débil implementación real por parte de los Estados miembros (Hampshire, 2016a). Las mayores novedades de la AEM, en tanto que claramente distintas de otros planes de trabajo, son la propuesta de los instrumentos de reubicación y reasentamiento y la validación del sistema de los *hotspots* (Léonard & Kaunert, 2020). Pero la AEM no incide en modificar los mecanismos de solidaridad entre los Estados miembros (Dimitriadi, 2015) ni ofrece alternativas innovadoras en gestión migratoria. De hecho, la única mención a la migración regular es la reforma de la directiva de la tarjeta azul, y las menciones a la integración e inclusión de las personas refugiadas son casi testimoniales (de Bruycker, 2019). Tampoco supone una

solución a la brecha creada por la posición del denominado grupo de Visegrado en asuntos migratorios (Molina, 2017).

La AEM no puede dejar de entenderse como un instrumento que sucumbió al contexto de crisis humanitaria, institucional y ética en el que fue presentada (Ferrero-Turrión & Pinyol-Jiménez, 2016; de Bruycker, 2019). De hecho, cabe recordar que la AEM era la continuación quinquenal del plan de trabajo anterior, y no debería haberse entendido como una respuesta de la Unión Europea a la situación de crisis humanitaria que se vivía en las fronteras europeas (Léonard & Kaunert, 2020). Pero la coincidencia en los tiempos de su publicación y la inclusión en la misma de un paquete de respuestas inmediatas mucho más elaboradas que las de largo recorrido, generaron expectativas que fueron difíciles de alcanzar. Por un lado, porque como ya se ha mencionado, no desarrolla de manera suficiente una perspectiva integral de la política de inmigración y asilo de la Unión Europea, focalizándose en las respuestas inmediatas ante una situación crítica. Por el otro, porque estas respuestas que intentaba ofrecer no se materializaron correctamente. La AEM no resolvió la crisis de gobernanza que estaba viviendo la Unión Europea y sus Estados miembros en relación con la política de inmigración y asilo (Hampshire, 2015; Sanahuja, 2016; Bauböck, 2018b).

En este sentido, cabe mencionar el fracaso de la propuesta de reubicación de la Comisión. En abril de 2015, en una reunión conjunta de los ministerios de Asuntos Exteriores e Interior de los Estados miembros, se alcanzó un Plan de diez puntos para establecer acciones inmediatas ante la situación de crisis en el Mediterráneo<sup>84</sup>. Entre ellos, se incluía la necesidad de considerar las opciones para establecer un mecanismo de reubicación de emergencia. Siguiendo con esta indicación, en la AEM la Comisión propuso la creación de *“un régimen de reubicación obligatorio y de activación automática para distribuir a las personas manifiestamente necesitadas de protección internacional dentro de la UE a raíz de una afluencia masiva”* (Agenda Europea de Migración, 2015: 5). En la AEM, se incluyó la propuesta de la ‘clave de distribución’ basada en criterios como el PIB, la población, la tasa de desempleo y el número de personas solicitantes de asilo ya aceptadas o el número de personas refugiadas reasentadas. Un mes después de la presentación de la AEM, en junio de 2015, las

---

<sup>84</sup> Véase la nota de prensa: “Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration”. Luxemburgo, 20 de abril de 2015. Consultable en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_15\\_4813](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4813)

Conclusiones del Consejo Europeo recogían el acuerdo de reubicar a “40.000 personas necesitadas de protección internacional desde los Estados miembros situados en primera línea, Italia y Grecia, a otros Estados miembros en un plazo de dos años; en esto participarán todos los Estados miembros”<sup>85</sup>. En septiembre de ese mismo año, el Consejo<sup>86</sup> aprobó la reubicación adicional de 120.000 personas refugiadas más, aunque sin entrar en mayores detalles. Pero el esquema para reubicar a estas 160.000 personas no funcionó: mientras la Comisión había previsto unas 6.000 reubicaciones por mes, a finales de 2016, después de un año desde el inicio del esquema, sólo se habían reubicado cerca de 7.000 personas. Dos años después, el total de personas reubicadas era de poco más de 30.000 personas, muy lejos de los datos inicialmente previstos<sup>87</sup> (Šelo Šabić, 2017; Bauböck, 2018a). La negativa continuada de países como Hungría, Polonia y República Checa a acatar la decisión aprobada por el Consejo obligó a la Comisión a iniciar un proceso judicial que acabó señalando, cinco años después, el incumplimiento de la normativa europea por parte de estos países<sup>88</sup>, pero no desatoró la parálisis del sistema de reubicación (Gortázar Rotaèche & Santos Soares, 2020)<sup>89</sup>. La Agenda Europea de Migración era una propuesta minimalista, en la que se dibujan pocos espacios de innovación, y que fracasó en desarrollar los que sí incorporaba, básicamente por la imposibilidad de gestionar las tensiones entre Estados miembros y su ausencia de solidaridad en el seno del Consejo Europeo (Ferrero-Turrión & Pinyol-Jiménez, 2016). Para la nueva agenda de trabajo en inmigración y asilo, la Comisión Europea había tomado buena nota de estas cuestiones, tal como se refleja en el nuevo Pacto de Migración y Asilo aprobado en 2020.

---

<sup>85</sup> Consejo Europeo de Bruselas, 25 y 26 de junio de 2015. Consultable en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2015-INIT/es/pdf>

<sup>86</sup> Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo de 14 de septiembre de 2015 relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia.

<sup>87</sup> Véase el documento de la Comisión Europea: *Relocation: EU Solidarity between Member States*. Noviembre de 2017. Consultable en [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114\\_relocation\\_eu\\_solidarity\\_between\\_member\\_states\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_relocation_eu_solidarity_between_member_states_en.pdf)

<sup>88</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Comunicado de prensa n.º 40/20: Sentencia en los asuntos acumulados C-715/17 Comisión/Polonia, C-718/17 Comisión/Hungría y C-719/17 Comisión/República Checa. Luxemburgo, 2 de abril de 2020. Consultable en <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040es.pdf>

<sup>89</sup> En el capítulo 4.2.3 se ofrece información más detallada sobre el esquema de reubicación.

### **2.5.3. Un nuevo instrumento para veinte años de acción: el nuevo Pacto de Migración y Asilo**

La AEM había servido para poner el Mediterráneo en el centro de las preocupaciones europeas en materia migratoria (Wihtol de Wenden, 2019; Zapata-Barrero, 2020). Esta preocupación reforzaba la necesidad de mejorar y ampliar las vías de colaboración con los países vecinos del sur del Mediterráneo, especialmente, aunque no sólo, en tanto que países de tránsito migratorio desde África y Asia hacia la Unión Europea.

Para ello se desarrolló una importante actividad diplomática que cristalizó en dos ejemplos paradigmáticos. En primer lugar, en 2015 se puso en marcha el Fondo Fiduciario de la UE<sup>90</sup> para África, para actuar sobre las causas profundas de la inestabilidad, los desplazamientos forzados y la inmigración irregular en tres zonas prioritarias del continente africano: el Sahel y la zona del lago Chad; el cuerno de África; y el norte de África. El Fondo (EUTF Africa por sus siglas en inglés) nació en la Cumbre de La Valeta sobre Migración<sup>91</sup> celebrada en noviembre de 2015, en la que participaron responsables políticos tanto de los países de la Unión Europea como de distintos países africanos. En el encuentro se reconoció que los movimientos migratorios eran una responsabilidad compartida entre los países de origen, tránsito y destino, y que los países europeos y africanos debían trabajar en común para encontrar soluciones compartidas que dieran respuesta a los intereses mutuos. Para ello, se identificaron cinco grandes áreas de trabajo: (1) atender a las causas profundas de la migración irregular y el desplazamiento forzoso; (2) mejorar la cooperación en migración legal y movilidad; (3) reforzar la protección de las personas migrantes y solicitantes de asilo; (4) prevenir y luchar contra la inmigración irregular, el contrabando de personas migrantes y el tráfico de seres humanos; y (5) mejorar la cooperación en retorno, readmisión y reintegración. Las iniciativas desarrolladas en el marco del EUTF Africa han despertado reacciones diversas (OXFAM, 2017; Mager, 2018), pero que confirman la importancia de la dimensión exterior de la política migratoria en la Unión Europea.

---

<sup>90</sup> Véase el documento marco *Agreement establishing the European Union Emergency Trust Fund for Stability and Addressing Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa*, and its internal rules en [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/original\\_constitutive\\_agreement\\_en\\_with\\_signatures.pdf](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/original_constitutive_agreement_en_with_signatures.pdf)

<sup>91</sup> La Cumbre de La Valletta, 11 y 12 de noviembre de 2015. Declaración Política y Plan de Acción. Consultable en <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>

En segundo lugar, esta acción exterior llevó, también en 2015, al acuerdo de un Plan de Acción conjunto entre los países de la Unión Europea y Turquía para tratar la crisis humanitaria que se vivía en las fronteras de ambos territorios, principalmente como consecuencia de la guerra civil siria. Como continuación de este plan de acción, y después de un encuentro entre los responsables de la Unión Europea y del gobierno turco, en marzo de 2016 se llegó a la Declaración UE-Turquía<sup>92</sup>, mediante la cual Turquía aceptaba el retorno rápido de las personas migrantes que no fueran sujeto de protección internacional y que hubieran llegado a Grecia atravesando su territorio, así como a todas las personas inmigrantes irregulares interceptadas en aguas turcas. Se introducía una nueva lógica que superaba los habituales acuerdos de readmisión (Cherubini, 2017), puesto que la declaración introducía una tasa (parcialmente) fija de readmisiones recíprocas: por cada persona siria readmitida en Turquía, otra persona sería reasentada desde Turquía a un Estado miembro de la UE, con la idea de canalizar la migración irregular hacia un reasentamiento ordenado (Paçaci, 2019; Pérez Ramírez & Pinyol-Jiménez, 2020). Con la firma de la Declaración, la Comisión Europea habló de ‘fin de la crisis migratoria’<sup>93</sup>, puesto que efectivamente se redujeron las entradas por vía marítima en las costas griegas. Pero el coste del acuerdo ha sido muy criticado, no sólo porque se ha dudado de su efectividad sino también porque su implementación ha supuesto restricciones al derecho de asilo y vulneraciones a los derechos y libertades fundamentales de las personas solicitantes de asilo (Hampshire, 2015; Spijkerboer, 2016; Consejo de Europa, 2016; Alpes et al., 2017; Amnesty International, 2017; Ulusoy & Battjes, 2017).

De este modo, la dimensión exterior de la política migratoria se consolida como un instrumento clave, pero de nuevo la vía intergubernamental se impone en la consecución de los objetivos establecidos por la Comisión Europea. En este contexto, una nueva Comisión entró en funcionamiento en diciembre de 2019, liderada por la alemana Ursula von der Leyen. En la nueva Agenda Estratégica para la UE (2019-2024)<sup>94</sup>, se recogía como primer objetivo la protección de la ciudadanía y las libertades en la Unión Europea, lo que suponía:

---

<sup>92</sup> Consejo Europeo. Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016. Consultable en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

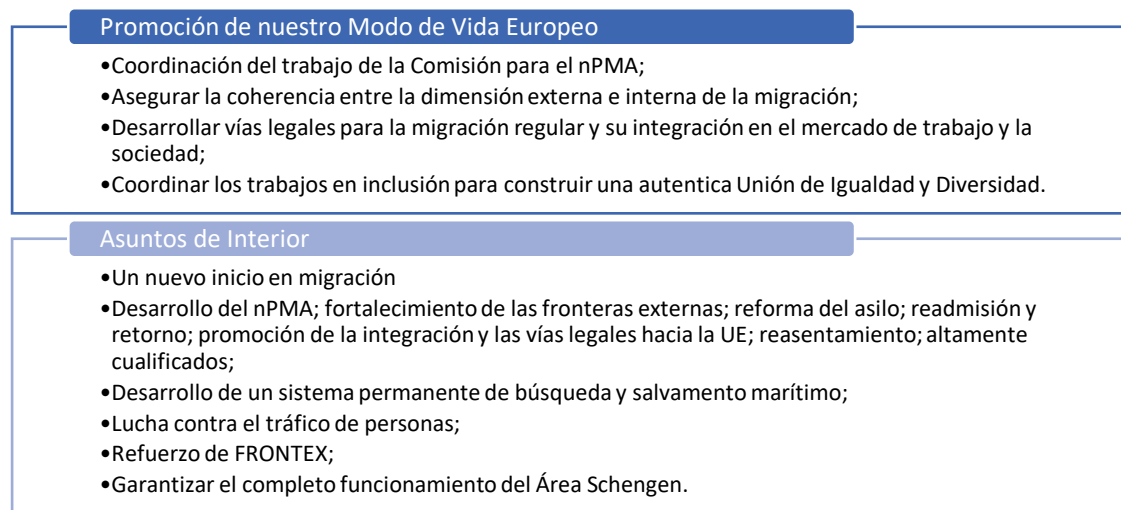
<sup>93</sup> Comisión Europea (2019b). *Facts Matter: Debunking Myths about Migration*. Marzo de 2019. Consultable en [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190306\\_managing-migration-factsheet-debunking-myths-about-migration\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190306_managing-migration-factsheet-debunking-myths-about-migration_en.pdf)

<sup>94</sup> Comisión Europea. Prioridades de la Unión Europea para 2019-2024. Consultable en [https://europa.eu/european-union/about-eu/priorities\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/priorities_es) (el documento completo en inglés puede consultarse en <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>).

*“Realizar un control efectivo de las fronteras exteriores de la UE y seguir desarrollando una política de migración global. Combatir el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la delincuencia en línea, y aumentar la resiliencia de la UE frente a las catástrofes, tanto naturales como provocadas por el hombre”* (Comisión Europea, 2019a).

La importancia de la cuestión migratoria quedaba no sólo reconocida en este primer punto, sino también en la propia distribución competencial de la Comisión, puesto que las cuestiones de inmigración y asilo serían tratadas no sólo desde el ámbito de Interior, dirigido por la Comisaria sueca, Ylva Johansson, sino también desde la ‘promoción de nuestro modo de vida europeo’, una nueva área dirigida por el vicepresidente de la Comisión, Margaritis Schinas, con el objetivo de *“potenciar un sistema para la migración legal y segura, gestionando al mismo tiempo de forma eficaz las fronteras exteriores de la UE, modernizando el sistema de asilo de la UE y cooperando estrechamente con los países asociados”* (Comisión Europea, 2019a).

#### **Figura 14. Competencias sobre inmigración y asilo en la Comisión Europea (2019-2024)**



Fuente: Comisión Europea. Elaboración propia.

La elaboración de un Nuevo Pacto de Migración y Asilo (nPMA) se convertía así en una de las prioridades en esta área de trabajo. La Comisión inició un proceso de diálogo intenso con los Estados miembros para presentar, en septiembre de 2020, el documento que se convertiría

en la quinta, y por el momento última, agenda de trabajo en relación con la política de inmigración y asilo de la Unión Europea<sup>95</sup>.

**Figura 15. El nuevo paquete de propuestas del nuevo Pacto de Migración y Asilo**

Propuesta de Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración

Propuesta de Reglamento por el que se introduce un control de los nacionales de terceros países en las fronteras exteriores

Propuesta modificada de Reglamento por el que se establece un procedimiento común de protección internacional en la Unión

Propuesta modificada de Reglamento sobre el establecimiento de 'Eurodac'

Propuesta de Reglamento para abordar situaciones de crisis y fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo

Recomendación de la Comisión sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis relacionadas con la migración (Plan de preparación para la migración y crisis)

Recomendación de la Comisión sobre vías legales para la protección en la UE: promoción del reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias

Recomendación de la Comisión sobre la cooperación entre los Estados miembros en relación con las operaciones llevadas a cabo por buques de propiedad o explotados por entidades privadas con el fin de actividades de búsqueda y salvamento

Orientaciones de la Comisión sobre la aplicación de las normas de la UE sobre la definición y prevención de la facilitación de la entrada, el tránsito y la residencia no autorizados.

Fuente: Comisión Europea. Paquete "Migración y Asilo". Elaboración propia.

El nuevo [Pacto sobre Migración y Asilo](#)<sup>96</sup> retrata correctamente los problemas que han marcado los últimos años de desarrollo de la agenda migratoria en el ámbito de la Unión Europea. La falta de solidaridad entre Estados miembros, la ineficacia de las políticas de retorno, las diferencias entre sistemas de asilo son, entre otras consideraciones, cuestiones bien identificadas en la nueva agenda de trabajo que la Comisión Europea presentó en septiembre de 2020. Las propuestas que incluye la misma, empero, distan de corregir de modo sustancial estos retos (Pinyol-Jiménez, 2020; Carrera, 2021). A diferencia de las agendas

<sup>95</sup> En el momento de cierre de esta investigación (noviembre de 2021), el nPMA no ha sido aun aprobado por el Consejo Europeo.

<sup>96</sup> Comunicación relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. COM (2020) 609 final. Bruselas, 23 de septiembre de 2020. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN>

de trabajo anteriores, en esta ocasión, el nPMA plantea tres líneas de trabajo principales, como son la dimensión exterior de la política de inmigración y asilo, es decir, las relaciones con países de origen y tránsito; la gestión robusta de las fronteras exteriores; y las reglas internas de solidaridad<sup>97</sup>.

El nPMA establece unos objetivos específicos bajo estas tres líneas de acción, algunos de los cuáles requerirán de un desarrollo normativo propio posterior, por lo que la agenda de trabajo se presenta con un paquete de medidas complementarias<sup>98</sup> para su desarrollo. En este sentido, el nPMA apunta:

- Una gestión sólida y justa de las fronteras exteriores, incluidos los controles de identidad, salud y seguridad;
- Unas normas de asilo justas y eficientes, racionalizando los procedimientos de asilo y retorno;
- Un nuevo mecanismo de solidaridad para situaciones de búsqueda y salvamento, presión y crisis;
- Una mayor previsión, preparación y respuesta ante las crisis;
- Una política de retorno eficaz y un enfoque coordinado de la UE en materia de retorno;
- Una gobernanza global a escala de la UE para una mejor gestión y aplicación de las políticas de asilo y migración;
- Unas asociaciones mutuamente beneficiosas con terceros países clave de origen y tránsito;
- El desarrollo de vías legales sostenibles para quienes necesitan protección y para atraer talento a la UE;
- El apoyo a unas políticas de integración eficaces.

---

<sup>97</sup> En su presentación, el vicepresidente de la Comisión, Margaritis Schinas lo definió como una casa con tres plantas. Véase [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_20\\_1736](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1736)

<sup>98</sup> Paquete «Migración y Asilo»: documentos relativos al nuevo Pacto sobre Migración y Asilo adoptados el 23 de septiembre de 2020. Consultable en [https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020\\_es](https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_es)

El nPMA establece una serie de novedades en este sentido, de las que cabe destacar, por mencionar algunas, el establecimiento de un sistema de evaluación previo de entrada (*pre-entry screening*) aplicable a todas las personas de terceros países que accedan irregularmente al territorio europeo. Se quiere así determinar, de manera ágil, qué personas pueden ser sujetos de procesos de protección internacional y cuáles no. La existencia de este procedimiento de pre-entrada parte de la premisa de que las personas no se encuentran regularmente en el espacio europeo (Wessels, 2021), lo que ha generado no pocas dudas sobre la protección de sus derechos y libertades en esta fase, así como sobre su viabilidad en aquellos países frontera en los que estas entradas pueden darse en mayores números (Pinyol-Jiménez, 2020; CESE, 2020; Carrera, 2021).

También se habla de un nuevo mecanismo de solidaridad, que debe permitir a los Estados miembros apoyar a aquellos que estén en una situación de mayor presión migratoria, permitiéndose la reubicación de las personas no retornadas a su país o bien patrocinando el retorno (básicamente, haciéndose cargo de los costes de esta persona hasta que pueda ser retornada). Además, el texto recoge la necesidad de abandonar el Reglamento de Dublín<sup>99</sup> (que permite identificar al Estado responsable de estudiar una solicitud de asilo), y propone un nuevo sistema de criterios jerárquicamente vinculantes. Finalmente, propone un Plan de preparación para crisis migratorias, que debe servir para mejorar la capacidad de anticipación y respuesta ante situaciones excepcionales.

Sobre las vías de entrada regular, la Comisión presenta como novedad los ‘partenariados de talento’, aún pendientes de definir. El nPMA basa buena parte de su acción en reforzar la idea de los retornos como manera de luchar contra la inmigración irregular en Europa, a pesar de reconocerse en el mismo que sólo se lleva a cabo un tercio. Para mejorar en la efectividad de los retornos (TCE, 2021b)<sup>100</sup>, se vuelve a incidir en la necesidad de mejorar las colaboraciones con los países de origen y tránsito, construyéndose como un equilibrio complejo entre incentivos positivos (como las ayudas económicas, tratos preferentes, etc.) y negativos, a los

---

<sup>99</sup> Reglamento (UE) n ° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 , por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32013R0604>

<sup>100</sup> El informe del Tribunal de Cuentas Europeo: *Cooperación de la UE con terceros países en materia de readmisión: las acciones han sido pertinentes, pero han tenido resultados limitados* puede consultarse en [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21\\_17/SR\\_Readmission-cooperation\\_ES.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_17/SR_Readmission-cooperation_ES.pdf)

que ahora se añade el Mecanismo de Suspensión de Visados para aquellos países exentos de visados desde donde procedan *demasiadas* solicitudes de asilo infundadas.

Por otro lado, cabe asumir que la implementación de las acciones incluidas en el documento, especialmente en control de fronteras, el sistema previo de entrada y las reubicaciones, tendrán un importante coste administrativo y operativo para los Estados miembros, especialmente aquellos que son frontera exterior de la Unión Europea (Goldner Lang, 2021).

Las propuestas incluidas en el nPMA, a pesar de las declaraciones de la Comisión de haber consensuado con los Estados miembros sus contenidos, ha vuelto a generar tensiones entre los Estados miembros. En este sentido, en noviembre de 2020, los líderes de España, Italia, Grecia y Malta remitieron una carta al presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, a la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, y a la presidencia de turno de la UE, Angela Merkel, en la que definían el nPMA como un buen punto de partida, pero desequilibrado:

*“Greece, Italy, Malta and Spain appreciate the efforts of the European Commission in proposing a new Pact on Migration and Asylum, and recognize that this proposal represents a constructive starting point for our common work. However, the imbalances we see in the proposed elements of solidarity and responsibility need to be addressed to make it very clear that equitable burdensharing is an essential factor for a truly European migration and asylum policy, one that is sustainable and acceptable to all Member States, and one for which they all assume ownership”<sup>101</sup>.*

El camino para la aprobación definitiva del nPMA queda aún hoy, abierto. En cualquier caso, no parece que este nuevo nPMA vaya a significar un cambio de dirección significativo en la gestión de la inmigración y el asilo en el ámbito europeo, aunque en el desarrollo de los instrumentos que plantea, podrán determinarse con mayor precisión los límites de este cambio (Krotz & Schramm, 2020; Carrera, 2021).

---

<sup>101</sup> Véase “New Pact on Migration and Asylum: comments by Greece, Italy, Malta and Spain. Non-Paper” en <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/251120-Non%20paper%20Pacto%20Migratorio.pdf>

## **2.6. Seis consideraciones sobre los fundamentos de la política de inmigración y asilo de la Unión Europea**

En el Consejo Europeo de Tampere de 1999 se reconocía la necesidad de que la UE avanzara en la construcción del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia mediante el desarrollo de una política común de inmigración y asilo. Para ello se señalaron cuatro elementos clave en la concepción de una política europea común: (1) la necesidad de un enfoque global en la cooperación con los países de origen y tránsito; (2) el desarrollo de un sistema europeo común de asilo; (3) la importancia de garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países residentes en la UE y (4) la gestión eficaz de los flujos migratorios. Con el Tratado de Lisboa, que entró en vigor en 2009, se comunitarizaron estas políticas y se las dotó de una identidad propia, abriéndose así una etapa nueva con una renovada arquitectura institucional en el ELSJ (Carrera, 2020).

A través de diferentes agendas de trabajo y del despliegue de un paquete normativo notable (Terrón, 2020), la Comisión Europea ha ido avanzando en la armonización de cuestiones específicas, lidiando siempre con las reticencias de los Estados miembros de ceder competencias en un área extremadamente sensible desde la lógica del Estado-nación tradicional. Las diferentes comunicaciones y múltiples desarrollos normativos que se han ido produciendo desde 1999 son notables, y han supuesto un paso claro hacia la construcción de una política europea de inmigración y asilo. No deben menospreciarse ni minimizarse: son contribuciones valiosas no sólo porque configuran uno de los únicos espacios supranacionales – y sin duda el más desarrollado – para gestionar los flujos migratorios, sino porque lo hacen incardinándose en el acervo europeo de derechos y libertades fundamentales. Pero se trata de un proceso inacabado, complejo y con algunas debilidades importantes que, de modo somero, conviene identificar (Pinyol-Jiménez, 2018).

En primer lugar, el mantenimiento del principio intergubernamental para la adopción de acuerdos en materia de inmigración y asilo (Vicente Blanco, 2003; Carrera, 2020), que ha llevado a una distorsión de los avances en la comunitarización de la política de inmigración y asilo. La voz de los Estados miembros se ha mantenido a pesar de los cambios institucionales en la toma de decisiones en estas materias (Mitsilegas et al., 2003; Geddes, 2008; Boswell, Geddes & Scholten, 2011; Trauner & Ripoll Servent, 2016), con una reticencia evidente de estos en ceder y salir del ámbito intergubernamental. Aunque se entienda que la política de

inmigración y asilo nació como un *spillover* del mercado único o como parte inevitable del proyecto europeo, lo cierto es que el funcionamiento de la toma de decisiones de esta ha estado principalmente focalizado en espacios intergubernamentales (Hampshire, 2016a).

En segundo lugar, las cuestiones relacionadas con la inmigración y el asilo se han estructurado con una bicefalia poco habitual, en las que las cuestiones relacionadas con la inmigración legal se han estructurado de modo paralelo, y diferenciado, de las cuestiones vinculadas con la inmigración irregular (Comisión Europea, 2006a). Con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam se abrió por primera vez la capacidad legislativa de la UE en materia de inmigración y asilo. Pero no fue hasta diez años después, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, cuando se introdujo la votación por mayoría cualificada en el ámbito de la inmigración legal. Hasta esa fecha, los temas de inmigración legal (y asilo), principalmente referidos a las condiciones de entrada y residencia de los nacionales de países terceros en el espacio UE, funcionaban bajo la lógica de la unanimidad. Y los temas relacionados con la lucha contra la inmigración irregular se resolvían por mayoría cualificada. Eso no sólo explica el desequilibrio en el desarrollo normativo del acervo comunitario en estas materias sino también las mayores dificultades para alcanzar acuerdos (unánimes) en materia de inmigración legal. Ello ha supuesto procesos de aprobación de las normas comunitarias lentos y complejos; transposiciones inadecuadas de las directivas y excesivas cláusulas de excepcionalidad en las mismas (Groenendijk, 2004; Pascouau & McLoughlin, 2012).

En tercer lugar, las dificultades en avanzar por la vía comunitaria y las debilidades de hacerlo en materia de inmigración legal han debilitado la mirada integral de las políticas de inmigración y asilo, derivando en una sectorialización o fragmentación de las respuestas ofrecidas. Así, al margen de las directivas de reagrupación familiar y larga duración (aprobadas antes de 2003) y la del permiso único (2011, aun cuando inició su andadura en 2001), las otras directivas aprobadas en materia de inmigración legal hacen referencia a colectivos específicos. Las directivas relativas a la inmigración altamente cualificada; la de carácter temporal; la relacionada con la investigación o los estudios; las prácticas remuneradas o los traslados intra-empresa han salido adelante precisamente porque no ofrecían una mirada completa sino específica para la gestión migratoria. Para alcanzar consensos de mínimos, la Comisión ha aceptado el coste de fragmentación y dispersión que ello ha supuesto para la política de inmigración de la Unión (Carrera et al., 2014; CESE, 2016).

En cuarto lugar, las políticas de inmigración y asilo han puesto en evidencia las debilidades de la solidaridad entre Estados miembros. Si venía siendo habitual hablar de una brecha tradicional entre los países con o sin fronteras exteriores en la Unión Europea (norte-sur), en los últimos años – especialmente desde la crisis de gobernanza del asilo en 2015 –, también se plantea la existencia de una brecha este-oeste en estas cuestiones (Hampshire, 2015; Molina, 2017; Hooghe & Marks, 2018; Lehne, 2019). En cualquier caso, y más allá de este debate, la propia Comisión Europea ha señalado, en la Agenda Europea de Migración de manera explícita, que la falta de confianza entre los Estados miembros debe reconstruirse para generar respuestas mejor coordinadas y más solidarias ante las cuestiones vinculadas con la inmigración y el asilo (Comisión Europea, 2015c).

En quinto lugar, se ha apostado por ir desarrollando la dimensión exterior de las políticas de inmigración y asilo, aun cuando los avances se han desarrollado en distintas direcciones, produciéndose en ocasiones distorsiones entre objetivos y resultados (Lavenex & Uçarer, 2002; Lavenex, 2006; Hampshire, 2016b; Guiraudon, 2020). Por un lado, se han desarrollado múltiples acciones en el marco del vínculo entre migraciones y desarrollo, con el desarrollo de una serie de instrumentos como los diálogos políticos – bilaterales o regionales – y los planes de acción; los acuerdos de readmisión y de facilitación de visados; la cooperación técnica o el apoyo a procesos de capacitación. La premisa sobre la que se articula toda esta línea de actuación no es otra que entender que la cooperación al desarrollo puede ser una vía para desincentivar (futuros) flujos migratorios hacia la Unión Europea. Pero lo cierto es que existen dudas razonables sobre la correlación directa entre el incremento del nivel de desarrollo de un país y la reducción de las migraciones (de Haas, 2008 y 2010; OCDE, 2017), mientras que sí puede constatarse que se corre el riesgo de centrar la utilización de los instrumentos de cooperación al desarrollo para alcanzar objetivos adulterados, de índole distinta, como la protección de las fronteras o el control de los flujos (Sanahuja & Schüneman, 2012; Jeffreson, 2016; Fine et al., 2019). Por el otro lado, las relaciones con los países de origen y tránsito se han ido focalizando cada vez en mayor medida en cooperación técnica focalizada en el control de los flujos migratorios y en la externalización de estos controles (Eylemer & Semsit, 2007; Hernández Sagrera, 2014a y 2014b; Palm, 2020).

Finalmente, las políticas de inmigración y asilo han sido principalmente articuladas desde el ELSJ, principalmente desarrolladas desde el ámbito de Interior. Esta aproximación a las

cuestiones migratorias principalmente a través de la perspectiva de la seguridad (Huysmans, 2000; Sasse, 2005; Boswell, 2007a; Lavenex & Kunz, 2008) han impactado de manera clara en cómo y por qué se conciben las políticas de inmigración, y especialmente la de asilo, en el marco europeo. Este punto es el centro de esta investigación, y por ello se analizará con mayor detalle en el capítulo siguiente.

### **CAPÍTULO 3. LA *SECURITIZACIÓN* DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y ASILO DE LA UNIÓN EUROPEA: ¿UN PROCESO INACABADO?**

Tal y como se apuntaba en el capítulo anterior, el proceso de construcción de la política europea de inmigración y asilo adolece de distintas deficiencias que han ido socavando sus objetivos iniciales. Construir una política europea desde la lógica intergubernamental ralentiza, cuando no impide, el correcto desarrollo de instrumentos comunes, compartidos y de obligado cumplimiento. Y pone en riesgo las dinámicas de solidaridad imprescindibles en el proyecto europeo. Construir una política europea común de inmigración y asilo que se construye de modo y forma distinta según la tipología de la inmigración, impide un diseño integral de la gestión de la movilidad, que desarrolle instrumentos de gobernanza que sirvan, también y en los casos necesarios, para atender y responder a la irregularidad. Construir una política europea de inmigración y asilo que se focalice básicamente en el control de fronteras, limita la capacidad de responder a los retos de la movilidad, y pone en riesgo derechos fundamentales como el de la figura del asilo. Desvirtúa, cuando no contamina, el diálogo con países terceros en materia de gobernanza migratoria, especialmente en relación con las políticas e instrumentos de cooperación al desarrollo, centrándolo principalmente, de nuevo, en el control de las fronteras y la necesaria cooperación de la acción de los terceros países en este ámbito. Construir una política de inmigración y asilo común desde la lógica del control de fronteras supone, al fin, su conceptualización desde la perspectiva de la seguridad, desatendiendo otras perspectivas que se diluyen en esta primacía *securitaria*.

Se configura así un círculo complejo en términos de gobernanza, que además plantea la existencia de un proceso de *securitización* en la construcción de dichas políticas. Para responder a las hipótesis de trabajo planteadas, es necesario examinar cómo las políticas de inmigración y asilo de la Unión Europea han sido objeto de un proceso de *securitización*, de intensidades y contenidos variables. A la vez, cabe señalar como este proceso ha permitido la toma de medidas excepcionales en la gestión de estas materias, y las ramificaciones que de ello derivan.

En este sentido, cabe sistematizar los actores y los actos discursivos de *securitización*, así como el análisis de las medidas excepcionales. El impacto sobre la audiencia de estos actos

discursivos, que avalan la aceptación de la toma de medidas excepcionales para gestionar una cuestión que se percibe como una amenaza ante un objeto de referencia, cierran el círculo de esta investigación. Operacionalizar todas estas cuestiones permite pasar del marco teórico al plano operativo, convirtiendo las variables en unidades observables y medibles para la investigación, y para responder si las políticas de inmigración y asilo cumplen con un proceso de *securitización*, siguiendo el marco teórico expuesto hasta el momento.

En el capítulo anterior, se han esbozado las consideraciones generales de la política europea de inmigración y asilo, a través del análisis legislativo e institucional, para identificar dónde se ubican orgánicamente estas materias, quién ostenta su diseño e implementación, de qué competencias y recursos se disponen, y qué instrumentos se han ido desarrollando. En este capítulo se pretende examinar en detalle el proceso de *securitización* de la política europea de inmigración y asilo considerando el periodo entre 1999 y 2020. Para ello, es clave determinar el objeto de referencia amenazado sobre el cual se articula el proceso de la construcción de una perspectiva *securitizada* de la inmigración y el asilo. Este punto sirve para identificar cuál es el objeto que proteger, y sobre el cual la inmigración funciona como una amenaza. Cabe mencionar que estos objetos no son inamovibles, pueden variar según el contexto, y de igual modo, pueden darse de modo particular o pueden coincidir en el tiempo y en el espacio. En los casos analizados, esta amenaza se ciñe sobre la seguridad nacional, el Estado de bienestar o la identidad europea (Huysmans, 2000).

Por otro lado, es imprescindible determinar los actores de *securitización*, cuyo papel es clave para entender este proceso. Para ello, se examinará el rol de la Comisión Europea como ejecutivo comunitario, pero también el papel del Consejo Europeo y, en menor medida, del Parlamento Europeo, entendiendo estas instituciones como la élite que determina qué es un problema de seguridad siguiendo la ECPH (Wæver, 1995a). Ello no implica que no pueda haber otros actores implicados, pero para poder evaluar hasta qué punto hay una *securitización* de las políticas de inmigración y asilo en la Unión Europea, el papel de las instituciones de la Unión Europea con competencias en estos ámbitos, y no solo de carácter consultivo, se articula como el eje vertebrador al que cabe prestar mayor atención (Buzan et al., 1998). Es más, no debe entenderse la selección de los actores como un compromiso

teórico sobre quién puede constituirse o considerarse un agente de *securitización*, sino como una elección propia de esta investigación para poder delimitar la misma (Bourbeau, 2011).

De igual modo, es necesario analizar los *speech act* o actos discursivos. En este punto, pueden identificarse discursos y declaraciones institucionales, producciones documentales, informes y otros documentos de trabajo. A través del análisis de contenido de estas contribuciones, se pretende determinar si ha habido, y cómo, un proceso de *securitización* en las políticas de inmigración y asilo. Se entiende, siguiendo la ECPH, que etiquetar una cuestión como un tema de seguridad, la convierte en uno (Wæver, 2004). Se busca, por lo tanto, identificar hasta qué punto, la estructuración de la inmigración y el asilo como una cuestión de seguridad genera un continuo semántico, una gramática específica (Lazy & Prince, 2018), que define el fenómeno como una amenaza, y que lo vincula con otras cuestiones que, como el crimen organizado o el terrorismo, se han aceptado como amenazas para la seguridad de los Estados (Bigo, 2001). En palabras del colectivo C.A.S.E.:

*“This means that the restructuring of the field leads, logically, to the design of a semantic continuum of threats, ranging from irregular migration to terrorism”*  
(C.A.S.E. Collective, 2006: 459).

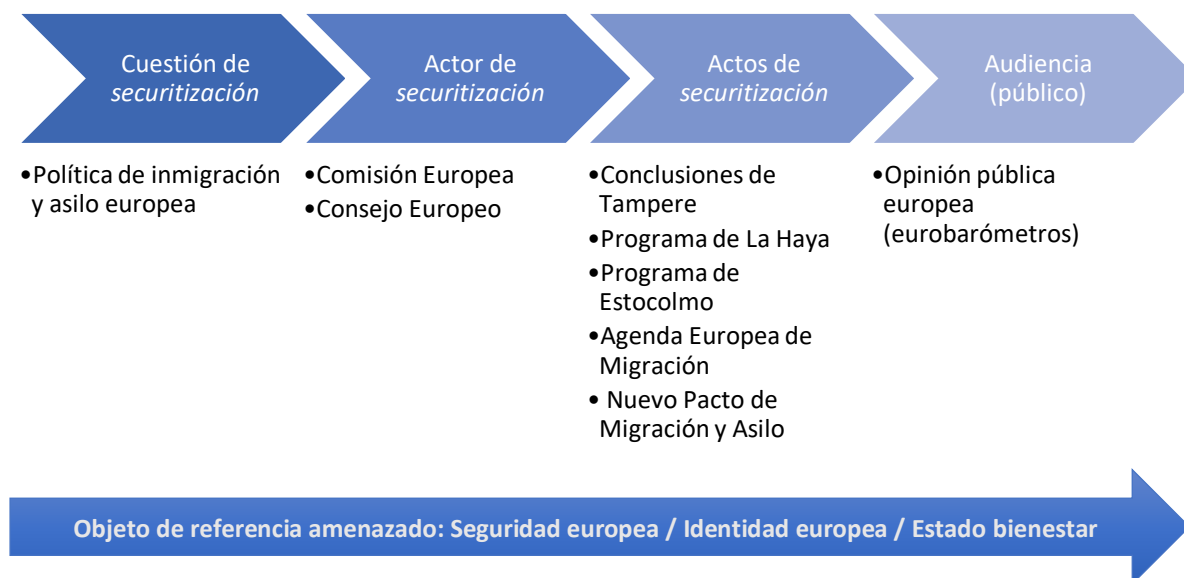
Para identificar el marco en el que se construye esta narrativa de *securitización* (*speech act*) se analizan los cinco textos básicos que conforman la política de inmigración y asilo de la Unión Europea en el periodo seleccionado, es decir: las Conclusiones de Tampere (1999), las agendas de trabajo de La Haya (2004), de Estocolmo (2009), la Agenda Europea de Migración (2015) y el nuevo Pacto de Migración y Asilo (2020), así como aquellos otros instrumentos normativos que puedan considerarse de interés. El desarrollo normativo de la política de inmigración y asilo de la Unión Europea va mucho más allá de estos cinco textos, pero de nuevo, para los objetivos de esta investigación, se ha optado por centrar el análisis en los mismos, entendiendo que son los hitos clave para el desarrollo de la política europea común de inmigración y asilo.

Los actos discursivos tienen, si consiguen *securitizarse*, una traslación práctica en acciones e instrumentos de gestión migratoria de carácter excepcional, que deben considerarse para validar el éxito del proceso. En este sentido, en el siguiente capítulo se examinarán las

decisiones tomadas más allá de la construcción de la narrativa, para confirmar el éxito, y la intensidad, del proceso, entendiendo que se han tomado medidas excepcionales que no hubieran sido tomadas en un contexto no *securitizado* (C.A.S.E. Collective 2006).

Finalmente, se entiende que la construcción de este proceso de *securitización* tiene como objetivo llegar al público (*audience*) para que avale la toma de medidas excepcionales en materia migratoria en tanto que se justifiquen como herramientas para reducir la amenaza que esta pueda suponer en relación con la seguridad nacional, la identidad nacional o el Estado de bienestar. El estudio de la opinión pública se escapa de los límites de esta investigación, y el foco del análisis se ha puesto en qué mensajes se envían a la ciudadanía a través de los actos discursivos, lo que no es óbice para presentar la percepción sobre la inmigración y el asilo en diferentes Eurobarómetros de opinión.

**Figura 16. El proceso de *securitización* de la política de inmigración y asilo europea**



Fuente: Elaboración propia

En el análisis de este proceso de *securitización* se presta, por lo tanto, especial atención a los actos discursivos, es decir, a los instrumentos a través de los cuales se construye esta narrativa de *securitización*. Por ello, en el examen de los mismos se busca determinar si la inmigración y el asilo se consideran o se tratan como un ‘factor amenazante’ sobre uno (o más de uno) de los objetos de referencia determinados. Además, se pretende determinar si el uso del lenguaje de seguridad está presente, y en qué medida, cuando se hace referencia a las cuestiones de inmigración y asilo. De hecho, parte del proceso de *securitización*, o si se

prefiere como consecuencia de este, es la conversión en sospechoso a toda persona que no forme parte del imaginario recreado sobre la comunidad y sociedad (Sasse, 2005).

Siguiendo con la ECPH y su uso del marco teórico planteado por Austin (1952), el acto discursivo no es solo una declaración, sino un mecanismo para, como señala Wæver (1995a), facilitar las condiciones que permitirán la toma de decisiones determinadas:

*“With the help of language theory, we can regard "security" as a speech act. In this usage, security is not of interest as a sign that refers to something more real; the utterance itself is the act. By saying it, something is done (as in betting, giving a promise, naming a ship). By uttering "security," a state-representative moves a particular development into a specific area, and thereby claims a special right to use whatever means are necessary to block it”.* (Wæver, 1995a: 55).

Los actos discursivos servirán así no solo para informar, sino para centrar la atención de la audiencia en aquello que se pretenda señalar como cuestión amenazante y, por ende, derive en la aceptación de la toma de medidas extraordinarias para contrarrestarla. En el análisis de los actos discursivos, por lo tanto, se pretende analizar lo que se dice (locución) pero también la intención del discurso (ilocución) y las implicaciones subyacentes del acto discursivo (perlocución). Habermas lo recogía de este modo:

*“Thus, the three acts that Austin distinguishes can be characterized with the following phrases: to say something; to act by saying something; to bring about something through acting by saying something”* (Habermas, 1998: 122)<sup>102</sup>.

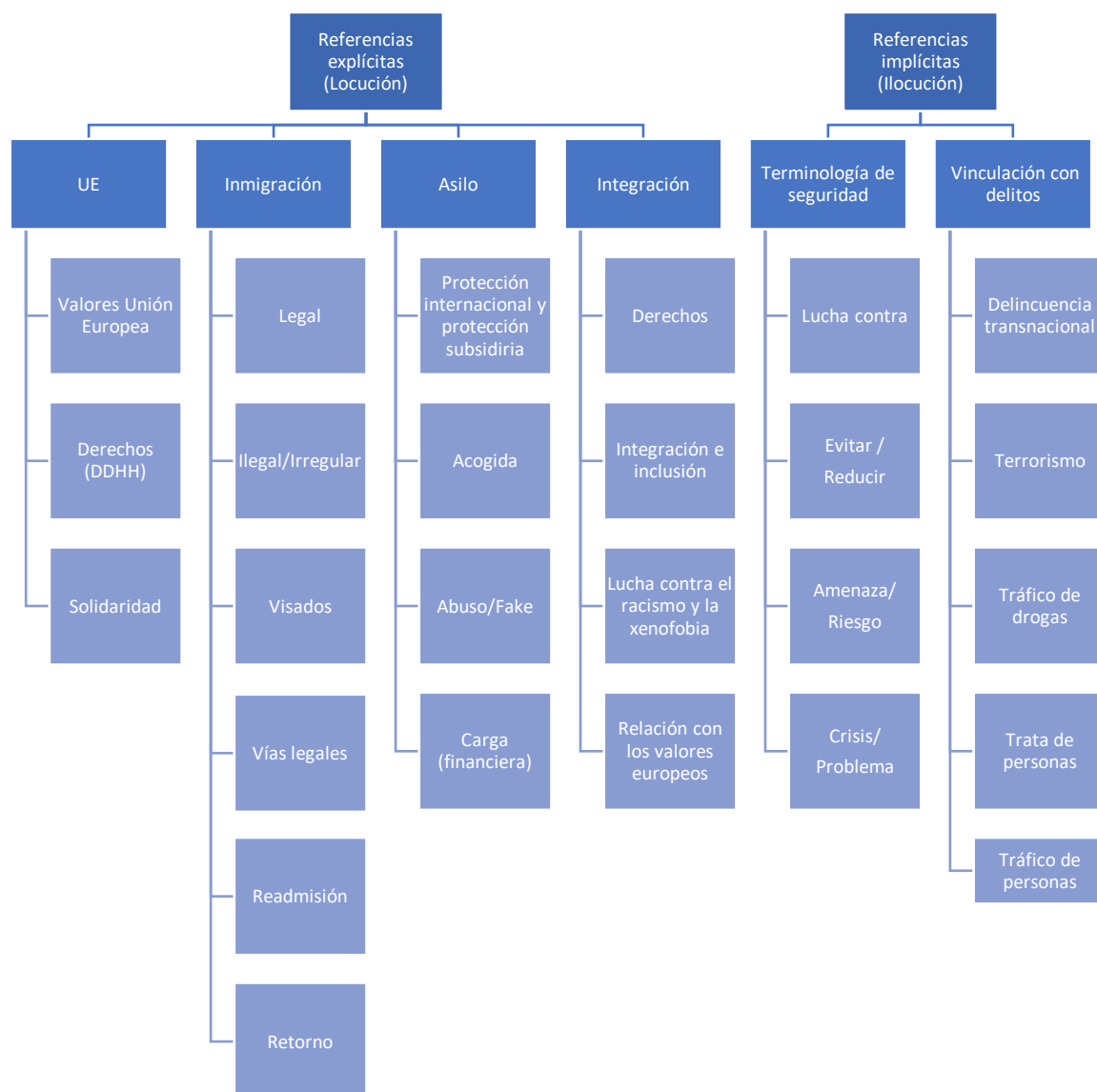
En resumen, se busca analizar las agendas de trabajo en materia de inmigración y asilo como actos discursivos producidos por la Comisión Europea y avalados por el Consejo Europeo, que son identificados como actores de *securitización*. A través del análisis de contenidos de estas contribuciones se quiere identificar la existencia del proceso de *securitización* de la política europea de inmigración y asilo; con un objeto de referencia amenazado de carácter principal como es la seguridad europea, pero también la identidad europea y/o el Estado de bienestar. La construcción de este proceso de *securitización* permite construir una narrativa para la

---

<sup>102</sup> Los subrayados van en cursiva en el original.

opinión pública europea, quien avalará así la toma de medidas excepcionales en la gestión migratoria.

**Figura 17. La securitización de la inmigración y el asilo: análisis de contenido**



Fuente: Elaboración propia.

Para poder proceder a este análisis, este capítulo continúa con una aproximación al contexto, actores y contenidos que han acompañado las cinco agendas de la política de inmigración y

asilo europea, para cerrarse con una comparativa de dichos periodos. Para la determinación del contexto, se señalarán solo algunas de las consideraciones más relevantes, pues se entiende que su desarrollo más detallado se encuentra en el capítulo anterior de esta investigación. Por su parte, al hacer referencia a los actores institucionales, no solo se tendrán en cuenta sus competencias, sino la composición de estos desde una perspectiva ideológica y partidista. Con ello, no se pretende otra cosa que ofrecer una panorámica de las principales familias ideológicas que configuran el escenario europeo en cada momento, dada la importancia que los partidos políticos también tienen en el proceso de construcción europea (Colomer, 2002; Lindberg, Rasmussen & Warntjen, 2008). Las denominaciones de los partidos políticos europeos corresponden a los nombres actualmente registrados ante la Autoridad para los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas<sup>103</sup>, por lo que no siempre coincidirán con el nombre del grupo político con el que se denominan en cada legislatura del Parlamento Europeo. Finalmente, en relación con los contenidos, se aplicará el análisis de contenido propuesto en la figura 17, prestando especial atención al objeto amenazado sobre el que se construye la amenaza de la inmigración en uno de los periodos que determina una agenda de trabajo, bien sea la seguridad europea, la identidad europea o el Estado de bienestar.

### **3.1. Tampere o la ausencia de una *securitización* consolidada**

Cómo se ha señalado en el análisis diacrónico de la construcción de la política europea de inmigración y asilo, las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere (1999) se enmarcan en un contexto migratorio caracterizado por un paulatino incremento de los flujos migratorios de llegada hacia todos los Estados que conformaban entonces la Unión Europea. La incorporación de los países del sur a las dinámicas receptoras habituales de los países del centro y norte europeo (Arango, 2012; de Haas, 2018) configuran a la Unión Europea como un espacio receptor, aun cuando las diferencias en volúmenes, orígenes y dinámicas de estos flujos son evidentes entre los diferentes Estados miembros. La reunificación de Alemania también había modificado las dinámicas migratorias en y hacia los países de la UE, y el inicio

---

<sup>103</sup> La Autoridad para los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas ha sido establecida para encargarse de su registro y control, así como de imponer las sanciones aplicables de conformidad con el Reglamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas. Véase <http://www.appf.europa.eu/appf/es/parties-and-foundations/registered-parties>

de los conflictos en los Balcanes, por su parte, había provocado el incremento de las personas necesitadas de protección que llegaban al territorio comunitario, especialmente en Alemania (Geddes, 2020). Todo ello sucedía en un contexto en el que la proporción de políticas migratorias restrictivas se había ido incrementando, después de un largo periodo de liberalización de entradas y salidas iniciado después de la Segunda Guerra Mundial (de Haas et al., 2019). Aun así, más que hablar de un crecimiento de las restricciones, este incremento podría atribuirse a una desaceleración de la liberalización a partir de la década de los noventa, especialmente en los países del Norte Global (de Haas et al., 2019: 904).

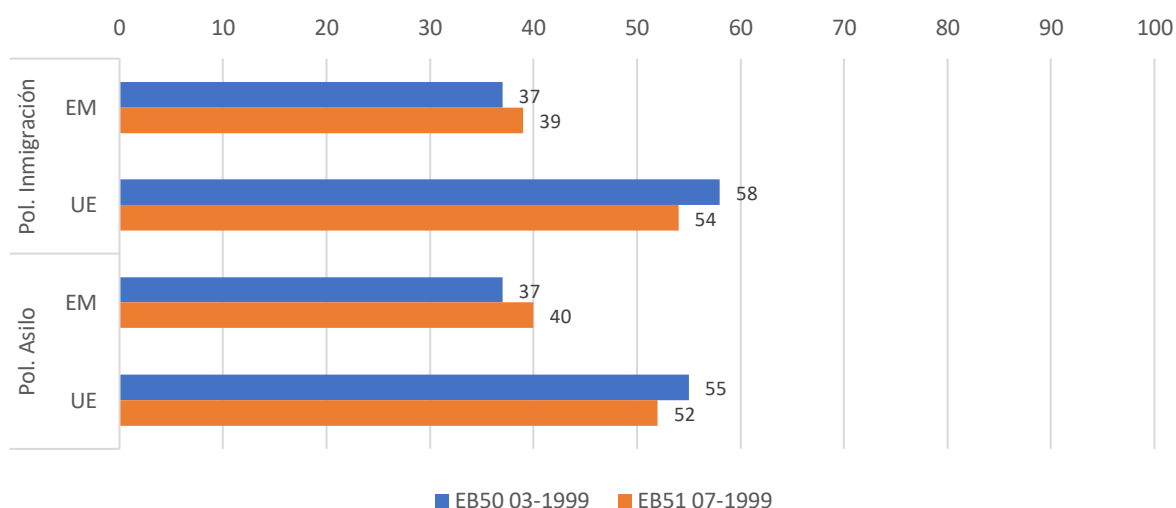
Este esbozo del **contexto** es clave para entender que las Conclusiones de Tampere ven la luz en un escenario donde aún perdura cierta euro-euforia y en el que se aplauden las posibilidades ofrecidas por el nuevo marco institucional del Tratado de Amsterdam. Pero también en un escenario en el que ya se empiezan a detectar tensiones entre las medidas de corte más liberal y las de carácter más restrictivo (de Haas, 2018); en los que las dinámicas migratorias han ido cambiando, y en los que la cuestión de la protección internacional ha vuelto, por primera vez desde el fin de la gran contienda bélica de los años cuarenta, al espacio europeo. Este es el escenario en el que los Estados miembros de la Unión Europea acuerdan la aprobación de las Conclusiones de Tampere, invitando desde el Consejo a que la Comisión desarrolle una agenda común en materia de control de fronteras exteriores, inmigración y asilo. Así, la invitación de iniciar una política de inmigración y asilo común se sustenta en el nuevo marco recogido por el Tratado de Amsterdam, cuyo objetivo era alcanzar el pleno desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en cinco años, y garantizar con ello el correcto funcionamiento de las cuatro libertades en el escenario europeo. Se trata de una invitación intergubernamental a la Comisión, para que esta ponga en marcha las bases de la futura política europea de inmigración y asilo. Conviene no olvidar, en cualquier caso, que ambas instituciones habían aprobado, hacía poco menos de un año, en diciembre de 1998, el Plan de Acción sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia (Consejo Europeo & Comisión Europea, 1998). En el mismo, y dentro del espacio de libertad, se incluían las cuestiones relacionadas con el asilo y la inmigración, puesto que se entienden vinculadas al derecho de la libre circulación en el marco de la Unión Europea, y se marcan como prioridades el establecimiento de normas comunes tanto para los procedimientos como la

acogida de personas solicitantes de asilo, así como para la entrada, regreso y estancia de las personas no-comunitarias, estableciéndose también como prioridad la lucha contra la inmigración clandestina. Este marco contextual es importante para poder entender el punto de partida sobre el que se desarrollaran los contenidos de las Conclusiones de Tampere.

En otro orden de cosas, merece señalarse que, en los Eurobarómetros de la época, la inmigración y el asilo no aparecían como parte de las respuestas cerradas en la pregunta sobre los retos que la Unión Europea debía afrontar en esos momentos. EUROSTAT había elaborado en 1997 un Eurobarómetro de opinión sobre derechos humanos e inmigración en la Unión Europea para cerrar el año europeo contra el racismo y la xenofobia<sup>104</sup>, pero poco más. En el periodo previo a las Conclusiones de Tampere, los Eurobarómetros de 1999 (50 y 51) se preguntaba sobre la toma de decisiones a nivel nacional o de la Unión Europea en distintos ámbitos, y una mayoría importante consideraba que tanto la política de inmigración como la de asilo debían ser articuladas a nivel europeo, mientras poco más de un tercio consideraba que solo debía gestionarse a nivel nacional.

**Figura 18. Las políticas de inmigración y asilo en los Eurobarómetros, 1999**

**Porcentaje de respuestas ante la pregunta de toma de decisiones a nivel UE o nacional (EM)**



Fuente: Eurobarómetro 50 (marzo) y Eurobarómetro 51 (julio). Bruselas: Comisión Europea.

<sup>104</sup> Véase el Eurobarómetro 47.1 de diciembre de 1997. *Racism and Xenophobia in Europe*. 168 / EBS113. Consultable en <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/168>

La tendencia entre los dos Eurobarómetros no puede considerarse significativa, pero sí muestra un interés claro por la gestión compartida en las cuestiones migratorias, y especialmente de la política de asilo<sup>105</sup>. De modo complementario, aunque pueda parecer contradictorio, solo un 14% de las personas entrevistadas consideraban que la política migratoria debía ser prioritaria para el trabajo del Parlamento Europeo.

En el periodo 1999-2004, la cuestión migratoria adquirió una mayor dimensión en el marco de la opinión pública europea y, especialmente relevante para esta investigación, también cambió la manera de enfocar la misma. Este proceso paulatino de cambio se analizará en el siguiente apartado, para ofrecer una visión de contexto sobre la aparición de la siguiente agenda europea en materia de inmigración y asilo.

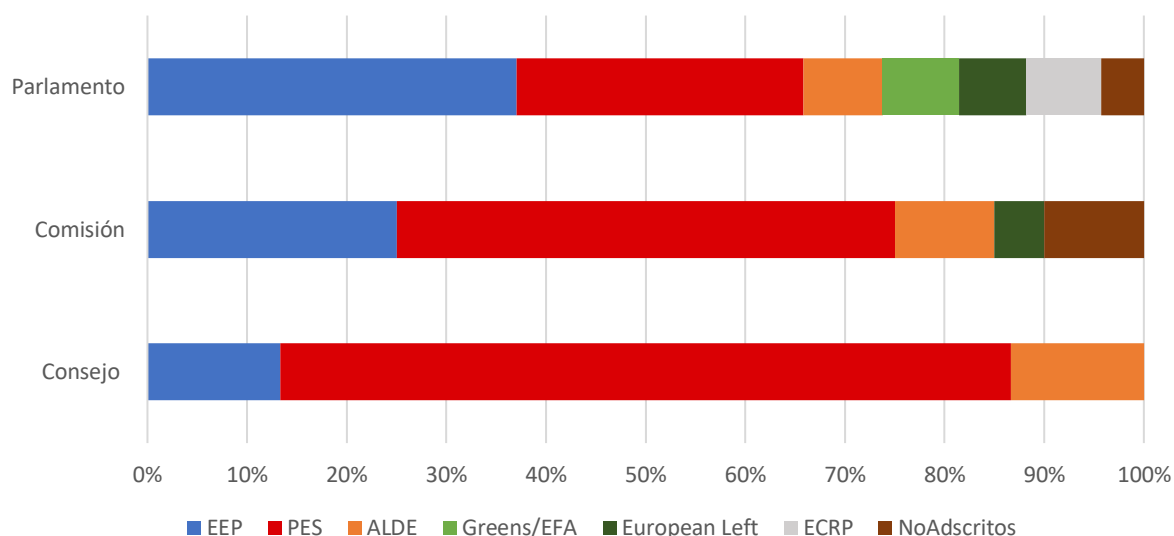
En relación con los **actores comunitarios**, cabe señalar que el Consejo Europeo que impulsó las Conclusiones de Tampere tenía un marcado carácter socialdemócrata. De los 15 países que entonces componían la Unión Europea, 11 de sus líderes eran de partidos agrupados bajo el grupo socialdemócrata (PES) del Parlamento Europeo, dos procedían de la democracia cristiana aglutinada bajo las siglas del Partido Popular Europeo (EPP), y otros dos procedían del grupo liberal y demócrata de ALDE. Por su parte, la Comisión Europea que recibía el encargo del Consejo en 1999 era relativamente nueva. El nuevo colegio de Comisarios/as de la Unión Europea se había constituido en septiembre de 1999, apenas un mes antes del Consejo Europeo que tuvo lugar en la ciudad finlandesa. Se trataba de un equipo conformado por 20 personas, la mitad de las cuales procedían del PES, 5 del EPP, 2 de ALDE, 1 de la Izquierda Verde (*European Left*) y 2 de partidos no adscritos, y estaba presidido por el italiano Romano Prodi. Las cuestiones de inmigración y asilo se incorporaron a la cartera de Justicia y Asuntos Internos, lo que permitía que el seguimiento de estos temas fuera a cargo de los Consejos de ministros de Justicia e Interior, y que ha marcado claramente el perfil del enfoque en estas cuestiones. En 1999, se hizo cargo de esta cartera el portugués António Vitorino, procedente del Partido Socialista. Finalmente, y para cerrar la radiografía de las tendencias ideológicas del *momento Tampere*, hay que apuntar que de los 626 escaños del Parlamento Europeo que se había conformado en junio de 1999, el 37,06% de los mismos correspondían al EPP, un

---

<sup>105</sup> Cabe recordar que en el periodo 1998 y 1999, era noticia la situación de las personas refugiadas kosovares que se dirigían mayoritariamente a Albania, pero también a países de la UE como Alemania o Países Bajos. Véase van Selm, J. (2000). *Kosovo's refugees in the European Union*. London: Pinter.

28,75% al PES, un 7,99% a ALDE y un 7,67% a Green/EFA. Cabe apuntar que en las elecciones de 1999, las opciones euroescépticas se distribuían entre dos grupos que se han subsumido bajo las siglas del ECRP (Partido de los Conservadores y Reformistas Europeos), y la mayoría de los escaños de partidos de extrema derecha se situaban en el grupo de no adscritos.

**Figura 19. Tampere, 1999: Distribución ideológica (en porcentajes) en las instituciones europeas seleccionadas**



\* ECRP en el Parlamento Europeo incluye el grupo *UEN-Union for the Europe of the Nations* y *EDD- Europe of Democracies and Diversities*. Por su parte, en NoAdscritos también se contabilizan los escaños del *TGI- Technical Group of Independent Members*, puesto que el grupo fue desautorizado en 2001.

Fuente: Elaboración propia.

En relación con los **contenidos**, en Tampere se establece el marco sobre el que se articulará la política de inmigración y asilo común de la Unión Europea, resaltando que se trata de gestionar dos cuestiones distintas, pero estrechamente relacionadas. Por un lado, debe señalarse que la necesidad de una política de inmigración y asilo común se articula como necesidad para avanzar en la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea. De este modo, las cuestiones de inmigración y asilo ya no se vinculaban, como había sucedido con anterioridad<sup>106</sup>, con la construcción de un mercado único sino como un elemento intrínseco en la construcción de la Unión Europea como un espacio de libertad, íntimamente ligado a la libertad de circulación. Así lo recogen las Conclusiones de Tampere:

<sup>106</sup> Véase capítulo anterior.

*“Corresponde ahora al Tratado de Amsterdam recoger el desafío de garantizar que esa libertad, en la que se incluye el derecho a circular libremente por toda la Unión, pueda disfrutarse en condiciones de seguridad y justicia accesibles a todos. Este proyecto responde a las inquietudes que con frecuencia han manifestado los ciudadanos y tiene una incidencia directa en sus vidas cotidianas (...) No obstante, esta libertad no debería considerarse dominio exclusivo de los ciudadanos de la Unión.”* (Consejo Europeo de Tampere, 1999: punto 2 y punto 3).

Por otro lado, en Tampere se establecen las cuatro líneas clave de esta política que, tal y como ya se ha apuntado, se centran en (i) la colaboración con los países de origen; (ii) el sistema europeo común de asilo; (iii) el trato justo a las personas nacionales de países terceros, y (iv) la gestión de los flujos migratorios. Se retoman, así, las cuestiones que se habían planteado en el Plan de Acción de 1998 y se incide en la voluntad de desarrollar un enfoque global que aborde los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito. En esta agenda, el eje de las relaciones con los países terceros está claramente vinculado a la necesidad de luchar contra la pobreza y mejorar las condiciones de vida en origen, así como de prevenir los conflictos, consolidar la democracia y garantizar el respeto de los derechos humanos (punto 11). Mientras en este apartado se habla de la colaboración con objeto de fomentar el codesarrollo, las cuestiones relacionadas con la readmisión o el retorno se incorporan bajo el eje de la gestión de los flujos migratorios. Se identifica, por lo tanto, una desvinculación directa de las cuestiones de desarrollo con la existencia de mecanismos de carácter restrictivo, lo que se irá modificando en las siguientes agendas.

En materia de asilo, se determina la necesidad de crear normas comunes para los procedimientos relativos a las personas refugiadas y para la acogida de las personas que solicitan protección internacional; el desarrollo de otras formas de protección subsidiaria; la puesta en marcha de Eurodac; la necesidad de lograr un acuerdo entre Estados miembros basado en la solidaridad sobre la cuestión de la protección temporal, y la posibilidad de crear un fondo de reserva financiera para prestar protección temporal en situaciones de flujo *masivo* de personas refugiadas. En este sentido, cabe apuntar que mientras en el Plan de Acción de 1998 se plantea la necesidad de *“distribuir la carga de la financiación entre los*

*Estados miembros para la acogida de estas personas*”, en las Conclusiones de Tampere la única mención en relación con la distribución de personas con necesidad de protección internacional está centrada en la mejora de la solidaridad entre los Estados miembros y la capacidad de dar respuesta a las personas en necesidad de protección internacional. Igualmente, la única mención a las cuestiones financieras relacionadas con la protección internacional es la que se ha apuntado sobre la posible previsión de un fondo financiero (que, de hecho, se crearía en 2000 bajo el nombre de Fondo Europeo para los Refugiados<sup>107</sup>). La construcción del sistema europeo de asilo se entiende vinculado con la Convención de Ginebra y se enfatiza la necesidad de garantizar que ninguna persona podrá ser devuelta, protegiendo así el principio del *non-refoulement* que este convenio internacional consagra en su artículo 33.

De igual modo, en Tampere se señala la necesidad de avanzar en el trato justo a las personas nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros. Para las personas extracomunitarias que residen legalmente en el territorio de la Unión Europea, la política de integración debe ir encaminada a garantizarles derechos y obligaciones comparables con los de la ciudadanía de la Unión, y para ello se plantea la necesidad de establecer un estatuto jurídico para las personas nacionales de terceros países que así lo recoja. Asimismo, debe garantizarse la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural de estas personas, así como luchar contra el racismo y la xenofobia.

En relación con la gestión de los flujos migratorios, en las Conclusiones de Tampere se destaca *“la necesidad de que se gestionen de forma más eficaz los flujos migratorios en todas sus etapas”*, sin entrar en detalles más precisos como los que se habían apuntado ya en el Plan de Acción de 1998, y que se centraban en la necesidad de elaborar disposiciones comunes para las condiciones de entrada, estancia y regreso. En las Conclusiones sí se incide de manera más detallada en la necesidad de luchar más eficazmente contra las redes de inmigración clandestina; la lucha contra el tráfico de personas; la adopción de un visado uniforme; el

---

<sup>107</sup> El Fondo Europeo para los Refugiados se creó con la decisión 2000/596/CE de 28 de septiembre de 2000, con el objetivo de reunir en un único instrumento las medidas de integración y las relativas a la acogida y repatriación voluntaria en caso de afluencia masiva de refugiados y personas desplazadas. Véase <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32000D0596>

refuerzo de la cooperación técnica en materia de control fronterizo; el desarrollo de la asistencia a los países de origen y tránsito con objeto de promover el retorno voluntario, así como el avance en la celebración de acuerdos de readmisión. Así se recoge en las Conclusiones de Tampere:

*“Por esta razón, la Unión ha de desarrollar políticas comunes en materia de asilo e inmigración, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de llevar a cabo un control coherente de las fronteras exteriores para poner fin a la inmigración ilegal y para luchar contra quienes la organizan y cometen delitos internacionales conexos”.* (Consejo Europeo de Tampere, 1999: punto 3).

En las Conclusiones, se determinan las principales amenazas para la seguridad europea, y en este sentido, en el marco de la cooperación policial contra la delincuencia, se apunta la necesidad de reforzar el trabajo conjunto para investigar la delincuencia transfronteriza, para luchar contra el tráfico de drogas, la trata de seres humanos y el terrorismo. Sí se establece, en este sentido, y entre las prioridades de la gestión de flujos, la lucha contra la inmigración irregular y las redes de inmigración clandestina<sup>108</sup>. Pero es especialmente interesante remarcar que se identifican como “grave delito” a las redes de trata de personas (especialmente de mujeres y menores) y la explotación económica de las personas migrantes, a los que hay que responder con una legislación sancionadora:

*“El Consejo Europeo está decidido a hacer frente a la inmigración ilegal en su origen, en especial luchando contra quienes se dedican a la trata de seres humanos y la explotación económica de los migrantes. Insta a que se adopte legislación que prevea sanciones rigurosas para este grave delito”.* (Consejo Europeo de Tampere, 1999: punto 23).

La identificación de la trata de seres humanos como un problema de vulneración de derechos y una cuestión de seguridad (humana) es visible en Tampere, donde también se menciona el contrabando de personas, pero en menor medida (6 menciones de trata por 1 de tráfico). Es

---

<sup>108</sup> Parece oportuno mencionar que, tanto en la versión inglesa del Plan de Acción como de las Conclusiones de Tampere, se habla de inmigración ilegal. En cambio, en la versión española del Plan de Acción se hace referencia a la inmigración *clandestina*, que sí se traducirá como ilegal en el documento de Tampere.

necesario recordar que la trata de personas (*trafficking*) es un delito que implica el reclutamiento, traslado o retención de personas con fines de explotación, como la explotación sexual, el trabajo forzoso, la esclavitud o la extracción de órganos. De modo distinto, el tráfico o contrabando de personas migrantes (*smuggling*) es un delito transnacional por definición, pues consiste en ayudar a las personas migrantes a entrar o permanecer en un país de modo irregular, obteniendo con ello una ganancia financiera o material. Se entiende que es necesario que exista un cierto nivel de organización e infraestructura en la trata de personas, mientras que el contrabando puede ser ejecutado por redes organizadas o por personas individuales sin conexiones delictivas<sup>109</sup>.

Dicho de otro modo, en Tampere se introduce de manera clara la inmigración irregular (denominada *illegal*) como un riesgo para la seguridad, y la necesidad de *luchar contra* la misma y quienes la promueven. Pero se entiende la irregularidad como una cuestión de seguridad humana, en la medida que se ponen en riesgo la vida de las personas, además de la integridad de las fronteras europeas. Por eso, se entiende que parte de la solución ante la inmigración irregular pasa por promover la acción y colaboración en los países de origen y destino. De esta línea derivará, tal y como se apuntaba en el capítulo anterior, la construcción de la narrativa sobre las ‘causas profundas’ de la inmigración, y la vinculación de la gestión migratoria con las cuestiones de cooperación.

Igualmente, en el marco de Tampere se entienden como amenazas al ELSJ la existencia de la discriminación, el racismo y xenofobia, con los que también se utiliza la expresión *luchar contra*. El uso de esta expresión permite identificar el racismo y la xenofobia, y por extensión, cualquier forma de discriminación, como uno de los ‘males’ que pueden impactar negativamente en la construcción del ESLJ:

*“(...) el Consejo Europeo insta a que se incremente la lucha contra el racismo y la xenofobia. (...) Para luchar contra la discriminación de forma más general, se anima a los Estados miembros a elaborar programas nacionales”.* (Consejo Europeo de Tampere, 1999: punto 19).

---

<sup>109</sup> Véase la definición de trata de personas y tráfico ilícito de personas migrantes en UNODC en <https://www.unodc.org/e4j/en/secondary/human-trafficking-and-migrant-smuggling.html>

La preocupación por los derechos y libertades de las personas residentes nacionales de países terceros está presente a lo largo de las Conclusiones de Tampere, donde se hace mención en varias ocasiones la necesidad de equipararlos con los de la ciudadanía europea. Esta idea está, de hecho, en el fondo del por qué se considera necesario construir una política de inmigración y asilo en la Unión Europea, y porque la política de integración, que es competencia de los Estados miembros, se entiende como clave:

*“Una política de integración más decidida debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y a desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia”. (Consejo Europeo de Tampere, 1999: punto 18).*

En relación con las condiciones para la admisión y residencia de personas nacionales de países terceros, en Tampere se entienden como una potestad de los Estados miembros. Se trata, pero, de buscar una mejor coordinación entre los instrumentos y prácticas, siempre recordando que hay que ofrecer garantías a las personas que traten de acceder a la Unión Europea, en línea con los principios europeos. Por lo tanto, el Consejo considera necesario que se intenten armonizar las legislaciones, y entiende que la decisión nacional de establecer dichas condiciones debe estar sujeta a la capacidad de acogida de cada Estado, así como a sus vínculos con los países de origen:

*“El Consejo Europeo reconoce la necesidad de aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países, basadas en una evaluación conjunta de la evolución económica y demográfica de la Unión, así como de la situación en los países de origen. Para ello pide que el Consejo adopte decisiones con rapidez, basándose en propuestas de la Comisión. Dichas decisiones deberán tener en cuenta no solo la capacidad de acogida de cada Estado miembro, sino también sus vínculos históricos y culturales con los países de origen”. (Consejo Europeo de Tampere, 1999: punto 20).*

**Figura 20. Tampere, 1999: análisis sinóptico de contenidos**

REFERENCIAS EXPLÍCITAS		Nº casos
Valores UE		1
Derechos (DDHH)		17 (4)
Solidaridad		1
(in)Migración		9
Fronteras	Legal	6
	Admisión	1
	Vías legales	-
	Reagrupación (reunificación) familiar	-
	Migración circular	-
	Talento/(altamente) cualificados	-
	Ilegal/irregular	2
	Llegadas masivas/irregulares	-
	Visados	2
	Readmisión	4
Retorno	1	
Expulsión/ Repatriación	1 (protección personas refugiadas contra repatriación)	
Reintegración	-	
Documentos fraudulentos	1	
Datos biométricos	-	
Asilo		14
Solicitudes /Solicitantes de asilo	2	
Refugio/ Refugiados	3	
PI y subsidiaria	1	
Acogida	1	
Reasentamiento	-	
Abusos	-	
Carga (financiera)	-	
Convención de Ginebra	2	
Trato justo TNC/ Igualdad de trato		2
Integración/ Inclusión	2	
Acogida	1	
Discriminación	3	
Racismo y xenofobia "Contra RX"	5+4	
Integración y valores UE	4	
	-	

REFERENCIAS IMPLÍCITAS	Nº casos	Texto
Evitar/Reducir	1	Inmigración ilegal
Prevenir	1	Conflictos
Amenaza/riesgo	-	
Crisis/Problema	-	
Gestión de la migración (de los flujos)	1	
Controlar	-	
Combatir	1	Trata de seres humanos
		Sin relación directa con migración. 4 contra el racismo y la xenofobia, y otros contra la discriminación y la pobreza.
Lucha(r) contra	12	
Trata de personas	6	
Tráfico de personas	-	
Explotación económica TCN / Empleo ilegal	1	

Fuente: Elaboración propia.

En resumen, en las Conclusiones de Tampere, los Estados miembros dibujan los ejes clave de la política de inmigración y asilo común de la Unión Europea, y lo hacen desde una aproximación que combina una perspectiva liberal, de protección de derechos, con una de carácter más conservador, basada en la protección de la seguridad de las fronteras de la Unión Europea. También incorpora un punto de equilibrio entre una perspectiva restrictiva y otra preventiva, entendida esta última como una alternativa más benigna que las medidas puramente de control migratorio (Boswell, 2003). Para ello, se propone que parte de la gestión migratoria (especialmente aquella relacionada con la inmigración irregular) deba hacerse en origen y destino, en colaboración con estos países.

Por otro lado, el énfasis de Tampere en la integración de las personas nacionales de países terceros refuerza la dimensión de los derechos y de la igualdad que se consagran como objetivos del ELSJ. Esta mirada se complementa con la aceptación que los Estados miembros son soberanos en relación con la admisión y residencia de las personas nacionales de terceros países, que además se entiende que debe estar vinculada a la capacidad de acogida de cada Estado miembro, y a las relaciones históricas con los países de origen. Subyace, en esta concepción, una doble consideración. En primer lugar, que el acceso puede vincularse a las relaciones históricas de cada país con otros territorios, y a los límites (abstractos) de la capacidad de acogida de las sociedades de destino. Se configura, así, y desde sus inicios, la preferencia por una 'migración deseada' (Jesse, 2014) que se entiende cómo preferente, y cuyo desarrollo tendrá mayor fuerza en periodos posteriores (Guiraudon, 2008). En segundo

lugar, la aceptación que las personas extracomunitarias que residan en el territorio de la Unión Europea de forma regular deben gozar de igualdad de derechos y deberes con la población nacional.

Finalmente, en Tampere se entiende que la inmigración irregular es una cuestión que debe tratarse desde la cooperación policial para garantizar la protección de las fronteras. Pero es imprescindible mencionar que, en este contexto, se entienden también como elementos necesarios del control de las fronteras exteriores, la lucha contra quienes promueven esta inmigración y comenten delitos internacionales conexos. Además, el Consejo señala la necesidad de hacer frente a la migración irregular en su origen, prestando especial atención además a quienes se dedican a la trata de seres humanos y a la explotación económica de las personas migrantes. Es decir, sí se la lucha contra la inmigración irregular como un ámbito clave para la gestión ordenada, pero en la misma consideración que la lucha contra la trata o la explotación laboral. El hecho que la primera referencia haya pervivido con mucha mayor fuerza e intensidad que las otras dos es, en este sentido, uno de los cambios significativos del proceso de construcción de la política europea de inmigración y asilo, y lo que permite identificar los trazos de un proceso de *securitización* de la misma (Boswell, 2003; Hansen, 2010; Pinyol-Jiménez, 2018).

### **3.2. La Haya como el inicio de la *securitización* de la inmigración (irregular)**

En 2004 acababa el mandato de Tampere, y bajo la presidencia neerlandesa, se aprobaba un nuevo plan de trabajo. El Programa de La Haya nace bajo las expectativas de una posible Constitución Europea, que naufragó después de los referéndums contrarios a su ratificación en Francia y Países Bajos. De igual modo, el Programa aparece en un **contexto** en el cual el refuerzo del ELSJ de la Unión Europea se entiende como prioritario, especialmente debido a una ampliación<sup>110</sup> que deja en manos de los nuevos países buena parte de la gestión y protección de las fronteras, especialmente orientales, de la Unión Europea.

El nuevo programa de trabajo en el marco del ELSJ, también aparece en un contexto internacional muy diferente al de 1999. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en

---

<sup>110</sup> La ampliación de 2004, la más numerosa hasta la fecha, supone la incorporación a la Unión Europea de Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa.

Estados Unidos (11-S) derivaron en una serie de actuaciones militares por parte de este país que, bajo el epígrafe de la “Guerra contra el Terror” convirtieron la seguridad del territorio nacional en una prioridad, configurándose la protección de las fronteras como uno de los elementos clave para este fin (Bunyan, 2006; Hayes, 2004; Jones, 2012). Estos atentados incidieron de manera directa en la mayoría de los países occidentales, que convirtieron la protección de las fronteras en una de sus prioridades. Para muchos autores, el 11-S supone un punto de inflexión para hablar del impacto en la *securitización* de la inmigración (Tirman, 2006; Williams, 2008b) mientras que, por otros, esta relación no es tan evidente (Boswell, 2007a) o consideran que refuerza una tendencia que ya existía con anterioridad (Bigo, 2006 y 2008; Karyotis, 2007; Ceyhan & Tsoukala, 2002). De hecho, en el primer Consejo Europeo después de los atentados del 11-S, celebrado en Laeken<sup>111</sup>, los jefes de estado y de gobierno de los países de la UE afirmaron su solidaridad en la lucha del gobierno de los Estados Unidos contra el terrorismo, apuntando la necesidad de respetar plenamente los derechos y libertades individuales (Consejo Europeo de Laeken, 2001). En la medida que la lucha contra el terrorismo internacional suponía reconocerlo como un riesgo a la inviolabilidad de las fronteras, las decisiones que se tomaron en este ámbito acabaron impactando no solo en la movilidad de las personas, sino también en la propia concepción de esta movilidad como una amenaza (Bigo, 2006).

En esta línea, en 2002 en el Eurobarómetro 58 de diciembre, se introdujo por primera vez una nueva propuesta a la pregunta de los retos que debía enfrentarse la Unión Europea, siendo la misma la “lucha contra la inmigración ilegal”. Se utilizó ilegal y no irregular, a pesar de que Naciones Unidas ya había apuntado en 1975<sup>112</sup> la necesidad de evitar el uso de este adjetivo en los flujos migratorios, por su carga negativa, y porque promueve la concepción errónea (y contraria a derecho) que existen personas que no son legales. La introducción de esta opción, aun cuando se hubieran podido plantear otras relacionadas con la gestión migratoria, indican la importancia de la relevancia que se da a la cuestión en el discurso (Van Dijk, 1979). El 84% de las personas encuestadas respondieron que era una prioridad para la Unión Europea, lo

---

<sup>111</sup> Las conclusiones del Consejo Europeo de Laeken se pueden consultar en <https://www.consilium.europa.eu/media/20944/68832.pdf>

<sup>112</sup> La Asamblea General de Naciones Unidas pidió a los organismos y agencias especializadas que utilizaran la expresión de ‘irregulares’ o ‘no-documentadas’ para referirse a las personas trabajadoras migrantes en los documentos oficiales. Asamblea General: Medidas para asegurar los derechos humanos de las personas trabajadoras migrantes, 3449, 2433ª sesión plenaria, 9 de diciembre de 1975.

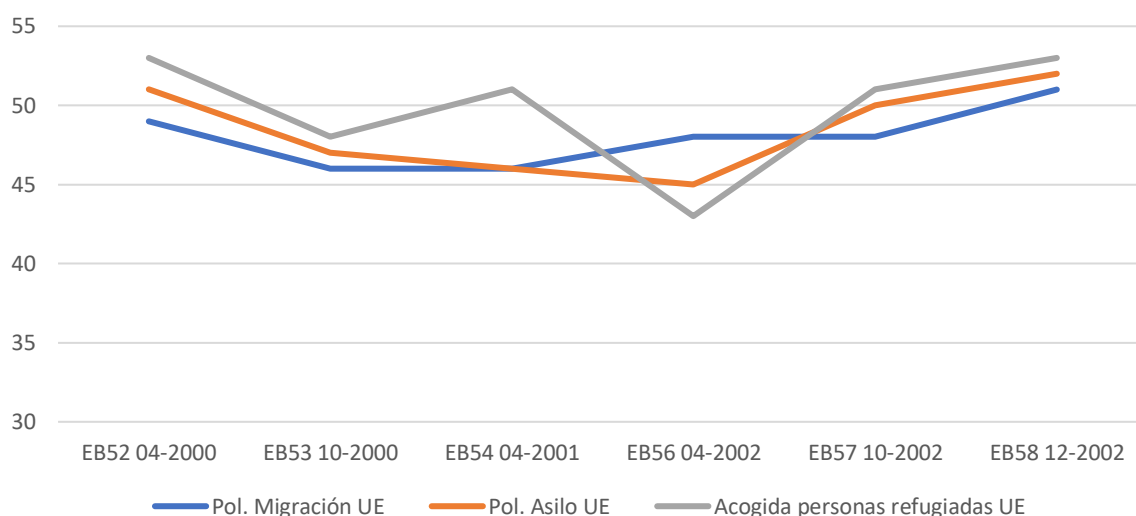
que situó el tema en la octava prioridad identificada. En el Eurobarómetro de finales de 2001 (EB55), se preguntó sobre el proceso de ampliación de la Unión Europea: en el mismo destaca que un 19% de personas entrevistadas consideraban que la ampliación sería positiva porque reduciría el número de personas en situación irregular, pero que un 55% creía que el primer impacto negativo de la ampliación sería un incremento de la presencia de personas extranjeras en el país en búsqueda de trabajo. A finales de 2003 (EB60) se reformulan las preguntas del Eurobarómetro para identificar aquellas cuestiones que mayor preocupación generan a la ciudadanía europea en su país, así como aquellas que deben ser prioritarias para la acción comunitaria. Bajo el título ‘La necesidad de un sentido de seguridad’, se identifican como principales preocupaciones nacionales el desempleo (42%), la delincuencia (28%) y la situación económica (27%); la inmigración (14%) aparece en sexto lugar sin más matices. Por su parte, como ámbito de actuación prioritario de la Unión Europea se mantiene el de la lucha contra la inmigración irregular.

Esta incorporación sobre la lucha contra la inmigración irregular, aunque puntual, es un indicador de la delimitación del papel de la Unión y sus prioridades en materia migratoria que irá adquiriendo mayor peso de manera progresiva en los textos. Cabe también señalar que, a partir de 2003, se prescinde de la pregunta sobre la recepción y acogida de personas refugiadas en el territorio de la Unión Europea. En general, y de modo bastante estable, las posiciones favorables a una gestión comunitaria de la migración y asilo son mayoritarias, siendo la acogida de personas refugiadas el ámbito en el que existen mayores oscilaciones, aunque apenas sean remarcables.

De los Eurobarómetros de este periodo se desprende que *“la inmigración”* se consolida como un tema o problema que genera preocupaciones a nivel nacional, mientras *“la lucha contra la inmigración irregular”* se plantea como una prioridad de la acción comunitaria. Como se recogerá más adelante, definir la inmigración como una cuestión singular y bipolar (Dennison & Dražanová, 2018), vinculada básicamente a cuestiones de seguridad cuando se adjetiva, ya presupone entender y percibir el fenómeno desde un marco lingüístico (y mental) determinado (Lakoff & Ferguson, 2006).

**Figura 21. Las políticas de inmigración y asilo en los Eurobarómetros, 2000-2004**

**Porcentaje de respuestas favorables a la toma de decisiones a nivel EU en migración, asilo y acogida de personas refugiadas**



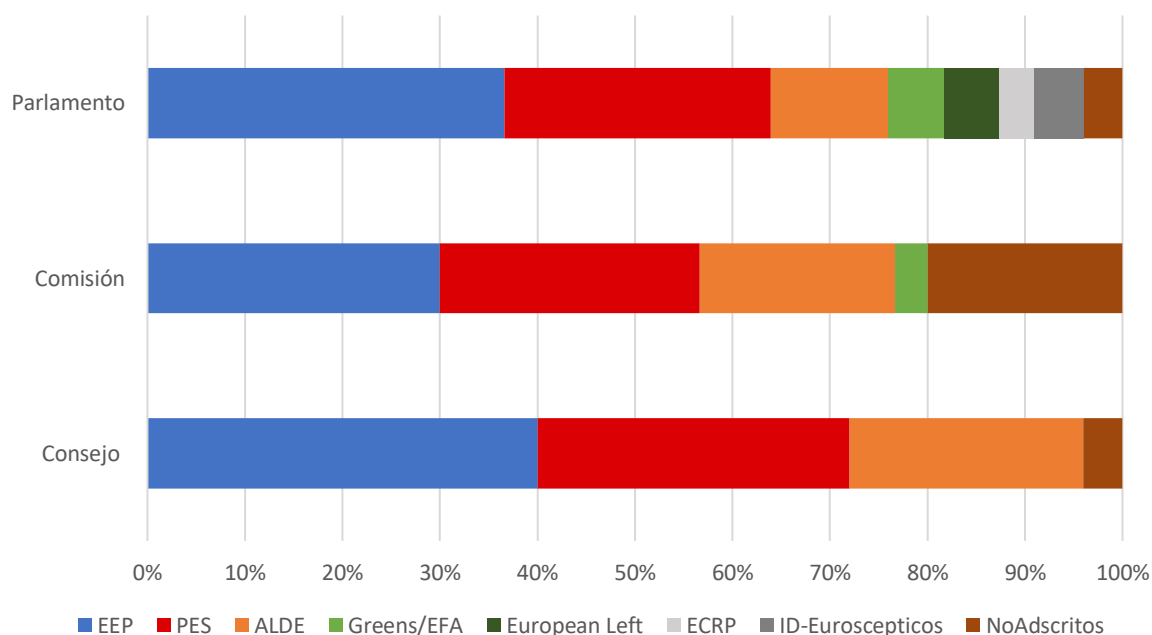
\* Se han excluido los EB en los que las cuestiones son distintas y no permiten una comparación longitudinal.

Fuente: Elaboración propia.

La aprobación del Programa de La Haya también cuenta con una composición distinta de los **actores** implicados. La preeminencia socialdemócrata que había acompañado la aprobación de las Conclusiones de Tampere da paso a un escenario en el que las tres principales instituciones comunitarias cuentan con una mayoría conservadora. La democracia-cristiana del Partido Popular Europeo es la fuerza más presente tanto en el Parlamento (36,61%) como en el Consejo Europeo (40%). De igual modo, es la fuerza más importante (30%) en la Comisión Europea, que a partir de noviembre de 2004 será dirigida por el portugués José Manuel Durão Barroso. En esta Comisión Barroso, las cuestiones de inmigración y asilo quedan bajo la cartera de Justicia, Libertad y Seguridad, que será dirigida por el italiano Franco Frattini, que había sido con anterioridad ministro de exteriores del gobierno de *Forza Italia* presidido por Silvio Berlusconi. Por otro lado, ante las elecciones al Parlamento Europeo de 2004, y dados los resultados electorales en algunos países, se consideraba probable el incremento de la presencia no solo de partidos euroescépticos, sino también de partidos de la derecha radical o extrema derecha, cuya ideología mezcla componentes de nativismo, autoritarismo y populismo (Mudde, 2007 y 2014). Lo cierto es que, finalmente, estos partidos crecieron en representación, pero sin cambiar significativamente el paisaje parlamentario

europ<sup>113</sup>, entre otras cosas por su propia incapacidad de articularse como un solo grupo. A diferencia de la Comisión, en la que las personas no adscritas se deben interpretar como independientes, en el Parlamento Europeo, la mayoría de los escaños no inscritos proceden de formaciones euroescépticas o de extrema derecha<sup>114</sup>.

**Figura 22. La Haya, 2004: Distribución ideológica (en porcentajes) en las instituciones europeas seleccionadas**



Fuente: Elaboración propia.

En relación con los **contenidos**, la agenda de La Haya también muestra algunas diferencias con las propuestas presentadas en Tampere. El programa de La Haya nace como continuación de un trabajo ya previo hecho por la Comisión y el Consejo. Así, y como ya se ha comentado, en las conclusiones de Laeken se recuerda la necesidad de articular una política de inmigración y asilo integral, pero se prioriza la necesidad de controlar la inmigración irregular o la lucha contra las redes de inmigración clandestina (o *illegal*, pues se usan ambos adjetivos de modo indistinto). Durante este periodo se aprueban instrumentos normativos clave para la entrada y residencia de las personas nacionales de países terceros en la Unión Europea,

<sup>113</sup> Sobre este punto, se recomienda la lectura de Minkenberg, M. & Perrineau, P. (2007). The radical right in the European elections 2004. *International Political Science Review*, Vol 28, No. 1, 29–55.

<sup>114</sup> Véase, por ejemplo, Startin, N. (2010). Where to for the radical right in the european parliament? the rise and fall of transnational political cooperation. *Perspectives on European Politics and Society*, 11(4), 429–449.

como la directiva de residencia de larga duración o la de reagrupación familiar. Pero a su vez, en los años que preceden al Programa de La Haya, se aprueban una serie de comunicaciones que confirman la preeminencia de la lucha contra la irregularidad como ámbito de actuación prioritario en materia migratoria.

**Figura 23. Principales comunicaciones en materia de inmigración, y el peso de la ‘irregularidad’, 1999-2004**

Título	Referencia	Fecha
Relativa al método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración	COM (2001)	12/07/2001
Relativa a una política común de inmigración ilegal	COM (2001) 672	15/11/2001
Libro verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales	COM (2002) 175	10/04/2002
Relativa a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales	COM (2002) 564	14/10/2002
Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros I. migración y desarrollo II. informe sobre la eficacia de los recursos financieros disponibles a escala comunitaria para la repatriación de inmigrantes y de solicitantes de asilo rechazados, para la gestión de las fronteras exteriores y para proyectos de asilo y migración en terceros países	COM (2002) 703	03/12/2002
Relativa al desarrollo de una política común en materia de inmigración ilegal, trata de seres humanos, fronteras exteriores y retorno de residentes ilegales	COM (2003) 323	3/06/2004
Sobre inmigración, integración y empleo	COM (2003) 336	3/06/2004
Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal	COM (2004) 412	4/06/2004
Primer informe anual sobre migración e integración	COM (2004) 508	16/07/2004

\* Se han excluido las comunicaciones relacionadas con asilo, estadísticas, visados y protección de fronteras para permitir una mejor visualización de los enfoques de la cuestión migratoria. En marcador rojo, las menciones que específicamente se centran en cuestiones relacionadas con la inmigración irregular.

Fuente: Comisión Europea (varios años). Elaboración propia.

Este es el marco en el que se aprueba el Programa de La Haya, en el Consejo Europeo de noviembre de 2004. La comunicación posterior de la Comisión lleva por título *“Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia”*, y recogen las 10 prioridades de la Unión Europea para reforzar el ELSJ. La comunicación se acompaña de un anexo que incluye el Plan de Acción de carácter plurianual, que detalla las medidas específicas y el calendario para su aprobación, y por ello se trata de un documento mucho más extenso y detallado que su predecesor.

En el Programa de La Haya, si bien se mantienen los pilares fundamentales que se habían construido en Tampere, se les dota de una jerarquía distinta, tanto en formas como en desarrollo de los contenidos. En este sentido, se mantiene como prioridad la construcción de un espacio común de asilo (prioridad 3) y la integración (prioridad 5), pero no consideran las relaciones con países terceros como una cuestión propia, sino que se transversaliza en el resto de las prioridades. Por su parte, bajo el epígrafe *“Gestión de la migración: definición de un planteamiento equilibrado”* (prioridad 4) se subraya la necesidad de articular un planteamiento equilibrado que *“aborde el problema”* de la migración legal y, a su vez, *“luche contra”* la inmigración irregular. Es precisamente en esta última parte donde se hace hincapié en la importancia de la relación y colaboración con países terceros, vinculando a las cuestiones de desarrollo.

*“(4) Gestión de la migración; definición de un planteamiento equilibrado. Definir un planteamiento equilibrado para la gestión de la migración mediante el desarrollo de una política de migración que aborde el problema de la migración legal a escala de la Unión, endureciendo al mismo tiempo la lucha contra la migración ilegal, el contrabando y la trata de seres humanos, especialmente de mujeres y niños.”*  
(Programa de La Haya, 2005: prioridad 4).

Para entender la importancia de esta adjetivación, cabe notar que la otra única mención de *problema* al texto, en su versión española, hace referencia a la delincuencia organizada. Esta interrelación entre el tráfico de personas y la delincuencia organizada ya había aparecido en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, donde la cuestión migratoria solo se abordaba como una consecuencia del incremento de los disturbios relacionados con la escasez de

recursos ambientales (Consejo Europeo, 2003: 3) o en relación con la delincuencia organizada (Ibídem: punto 4). En este sentido, el tráfico transfronterizo de inmigrantes “*ilegales*” se constituye como una amenaza, a la vez que se articula como un delito asimilable a las redes de tráfico de drogas o de trata de personas. Se apunta, además, que este último delito representa una amenaza en la medida que podía significar un fondo de financiamiento adicional para la delincuencia organizada y tener vínculos con el terrorismo. En la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 se personaliza y criminaliza (en tanto que se convierten en sujetos de delito) a quienes son *migrantes ilegales*, una expresión que hasta la fecha se había reservado a la inmigración o a las redes de tráfico.

En el Programa de La Haya no se incorpora exactamente este enunciado. A lo largo del texto, la distinción entre inmigración legal e *ilegal* se repite en múltiples ocasiones, si bien es cierto que cuando se habla de personas siempre es para enfatizar la idea de migrantes legales, siendo el adjetivo *ilegal* usado solo para hacer referencia a la migración en genérico.

*“... desarrollar una política común de inmigración que aborde la situación de los inmigrantes legales a escala de la Unión, intensificando al mismo tiempo la lucha contra la migración ilegal...”*. (Programa de La Haya, 2005: 9).

A diferencia de Tampere, pero, en La Haya sí se incorpora la expresión *luchar contra* la inmigración irregular, en la misma medida que se usa para hablar de la lucha contra el tráfico de drogas, la corrupción, la delincuencia organizada o el terrorismo. Además, mientras en Tampere se entendía que la trata de personas (*trafficking*) era el delito que se asimilaba a estos otros delitos transnacionales, en La Haya recibe una consideración similar el tráfico de personas migrantes (*smuggling*). Las fronteras se vuelven así en el objeto de protección, más que en un escenario en el que deben protegerse los derechos. Se convierte, por lo tanto, la inmigración irregular en un fenómeno que comparte connotaciones de amenaza y riesgo similares a las que reciben estos delitos, y se consolida así una nueva narrativa que la considera uno de los peligros que afectan a la seguridad del espacio europeo (Guild, 2009). Se minimiza, además, la narrativa de protección de derechos (de las víctimas) que acompañaba a ambos delitos, y los mismos se entienden básicamente como un riesgo para las fronteras europeas. Es cierto que, en el Programa de La Haya, se remarca la necesidad de buscar soluciones para evitar que las personas que accedan al territorio europeo de modo

irregular acaben falleciendo en el intento, especialmente en el Mediterráneo. Este punto es especialmente interesante, puesto que focaliza la cuestión de la inmigración irregular en una cuestión de entrada (y no residencia) irregular, y centrada en las fronteras marítimas (Pinyol-Jiménez, 2020).

Por otro lado, y también a diferencia de Tampere, la expresión *luchar contra* ya no se aplica al racismo y la xenofobia. En La Haya, se propone la conversión del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia en una Agencia de Derechos Fundamentales<sup>115</sup>, como un instrumento clave para la promoción y protección de los derechos y libertades, pero la beligerancia lingüística (y el número de menciones) que se había apuntado en Tampere desaparece en esta segunda agenda. De este modo, en La Haya se recoge:

*“Además, es importante ofrecer a los órganos de decisión unos datos exactos y fiables sobre el respeto de los derechos fundamentales en la Unión. La conversión del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia de cara al establecimiento de una Agencia de derechos fundamentales con entidad propia será otro elemento importante para la promoción y protección de los derechos fundamentales”.*  
(Programa de La Haya, 2005: 7).

En el mismo eje del trato justo a las personas nacionales de países terceros, sí cabe señalar que La Haya presta atención a la cuestión de integración, y que propone una serie de instrumentos que acabaran convirtiéndose en las herramientas comunitarias para ofrecer apoyo, fondos y transferencia de conocimientos y experiencias entre los Estados miembros en esta materia. De La Haya surge la iniciativa para plantear un marco europeo de integración<sup>116</sup>, así como instrumentos como el Fondo Europeo de Integración, el portal sobre buenas prácticas de integración<sup>117</sup> o los informes anuales sobre migración e integración, por mencionar algunos. El despliegue de instrumentos no esconde que, en La Haya, las referencias

---

<sup>115</sup> La Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea se crea en 2007. Reglamento (CE) n. 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007. Consultable en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2007.053.01.0001.01.SPA&toc=OJ%3AL%3A2007%3A053%3AFULL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2007.053.01.0001.01.SPA&toc=OJ%3AL%3A2007%3A053%3AFULL)

<sup>116</sup> El 2004 se adoptan en el Consejo JAI los Principios Básicos Comunes (PBC) destinados a fundamentar un marco europeo coherente en materia de integración de nacionales de terceros países. En 2005, la Comisión presenta su comunicación sobre un Programa Común para la Integración - Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea. COM(2005) 389 final. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005DC0389&from=ES>

<sup>117</sup> Véase el Portal sobre Integración en <https://ec.europa.eu/migrant-integration/>

a los derechos de las personas extranjeras son menos recurrentes que en Tampere, aun cuando siguen siendo un elemento esencial de la política de inmigración:

*“Sin embargo, el respeto de los derechos y la dignidad de los ciudadanos de terceros países, incluso de aquellos que se hallan en situación irregular en la Unión, debe seguir siendo siempre un principio rector de la política de la UE”. (Programa de La Haya, 2005: 9).*

De igual modo, en La Haya se detallan los instrumentos que deben configurar el Sistema Europeo de Asilo (SECA), como la oficina europea de apoyo a todas las formas de cooperación entre Estados miembros relativas al SECA o la creación de un Fondo Europeo para los Refugiados. Tal como sucede con las cuestiones de integración, en La Haya también la cuestión del asilo se atiende desde la perspectiva instrumental, más que desde el convencimiento. Así, no se hace referencia ni a la Convención de Ginebra ni a prevención de conflictos, por poner un ejemplo, sino a los procedimientos que deben adecuarse en el marco europeo en relación con la acogida o examen de una solicitud de asilo. Se identifica, así, una *burocratización* del lenguaje en cuestiones de contenido político como pueden ser la integración o el asilo, y que, de hecho, en la medida que *despolitiza* estos conceptos, los deja a merced de prácticas burocráticas que pueden formar parte del continuo de la *securitización* (Guiraudon, 2000; Bigo, 2002; EUMIGPOL, 2012).

Finalmente, y como ya se ha apuntado con anterioridad, cabe mencionar que las relaciones con países terceros en cuestiones de migración y asilo pierden en La Haya su consideración de eje de acción y se convierten en un elemento transversal de las cuestiones del ELSJ. En La Haya se entiende que los instrumentos clave en el desarrollo de esta dimensión exterior de la política de inmigración y asilo son las políticas de readmisión y retorno, pero se intenta recordar que no pueden ni deben ser los únicos:

*“Una política común de inmigración no puede limitarse a las políticas de admisión y retorno: la gestión acertada de los flujos migratorios debe incluir una inversión importante en relaciones con terceros países, tanto de origen como de tránsito, consistente especialmente en ayuda y cooperación, en interés recíproco tanto de los terceros países como de la Unión.” (Programa de La Haya, 2005: 9).*

**Figura 24. La Haya, 2004: análisis sinóptico de contenidos**

REFERENCIAS EXPLÍCITAS		Nº casos
Valores UE		5
Derechos (DDHH)		36 (3)
Solidaridad		7
(in)Migración		42
	Legal	8
	Admisión	4
	Vías legales	-
	Reagrupación (reunificación) familiar	-
	Migración circular	-
	Talento/(altamente) cualificados	-
	Ilegal/irregular	7
	Llegadas masivas/irregulares	-
Fronteras		31
	Visados	19
	Readmisión	4
	Retorno	5
	Expulsión/ Repatriación	3
	Reintegración	-
	Documentos fraudulentos	2
	Datos biométricos	6
Asilo		25
	Solicitudes /Solicitantes de asilo	5
	Refugio/ Refugiados	9
	PI y subsidiaria	2
	Acogida	-
	Reasentamiento	2
	Abusos	-
	Carga (financiera)	-
	Convención de Ginebra	-
Trato justo TNC/ Igualdad de trato		-
	Integración/ Inclusión	17
	Acogida	1
	Discriminación	3
	Racismo y xenofobia	2+2
	“Contra RX”	-
	Integración y valores UE	1

REFERENCIAS IMPLÍCITAS	Nº casos	Texto
Evitar/Reducir	-	
Prevenir	-	
Amenaza/riesgo	-	
Crisis/Problema	1	<i>“el problema de la migración legal a escala de la Unión”</i>
Gestión de la migración (de los flujos)	5	
Controlar	-	
Combatir	-	
Lucha(r) contra	34	Contra la inmigración ilegal (3)
Trata de personas	6	
Tráfico de personas	3	(contrabando de personas)
Explotación económica TCN / Empleo ilegal	-	

Fuente: Elaboración propia.

En suma, en el Programa de La Haya se hace evidente una doble mirada sobre la inmigración, cuya gestión y lenguaje referencial se diferencia claramente si se habla en términos de movilidad legal o *ilegal*. El texto define la inmigración legal como un problema al que dar solución, y, por otro lado, convierte la *inmigración ilegal* en un delito contra el que luchar asimilable no solo a la trata de personas, sino a la delincuencia transnacional, el tráfico de drogas o el terrorismo. Se identifica, además, una disminución de la atención prestada la lucha contra el racismo y la xenofobia, así como una modulación del lenguaje, que deja de ser beligerante ante estos términos. De igual modo, las acciones en relación con la integración de las personas nacionales de países terceros se convierten en un espacio de aprendizaje y mejora, aun cuando se entiende la necesidad de crear un marco europeo compartido para referirse a esta cuestión. Finalmente, y en eso sí se siguen las prioridades de Tampere, en materia de gestión de flujos se presta mayor atención y detalle a las cuestiones de la readmisión y el retorno que a las propuestas de vías de entrada regular, que en este caso solo se mencionan como elementos necesarios para una política de inmigración y asilo equilibrada. En este sentido, en La Haya, se inicia una narrativa que *problematiza* la inmigración no solo por lo que de ella se dice o por con que otros conceptos se la vincula, sino también por la ausencia de algunas cuestiones que habían marcado los pilares de la política de inmigración y asilo común.

### 3.3. El programa de Estocolmo como agenda ambigua de *securitización*

El Programa de La Haya acabó su mandato en 2009, sin haber desarrollado y completado su agenda de trabajo, y se le dio continuidad a través del Programa de Estocolmo. Este se convertía, así, en la tercera agenda quinquenal para avanzar en la política europea de inmigración y asilo. El Programa de Estocolmo nace en un **contexto** renovado por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa que reconfigura, como se ha visto en el capítulo anterior, el marco institucional de las instituciones europeas, y el papel de estas en materia de inmigración y asilo. La unanimidad da paso a la mayoría cualificada, y el Parlamento Europeo adquiere el derecho a veto sobre la nueva legislación producida en este ámbito (Collett, 2010). Además, se pone fin a los procedimientos diferenciados en materia de gestión de la migración legal e irregular, y se fortalece el papel de apoyo de la Comisión Europea en la integración de las personas extracomunitarias.

El Programa de Estocolmo se articula también en un contexto marcado por la crisis económica que se había iniciado en 2008, y por las reticencias continuadas de los Estados miembros en ceder soberanía en temas como la gestión de fronteras o las políticas de inmigración (Hampshire, 2016a). Un ejemplo de estas reticencias es la aprobación, en 2008, del Pacto de Inmigración y Asilo que, diferenciándose de las agendas de trabajo en materia de inmigración y asilo, nació como una declaración intergubernamental de alto nivel, impulsada por el entonces presidente francés, Nicolas Sarkozy. El Pacto de Inmigración y Asilo fue objeto de un intenso debate porque planteaba algunas cuestiones que hasta la fecha no se habían articulado como propuestas en el ámbito europeo. Así, por ejemplo, los primeros borradores del Pacto de Inmigración y Asilo de 2008 planteaban dos cuestiones que habían sido objeto de discusiones internas en distintos países de la Unión Europea, pero no habían saltado a la arena europea, como pueden ser la obligatoriedad de los exámenes de integración (Goodman, 2010; Michalowski & Van Oers, 2012; Cebolla-Boado & Finotelli, 2015) y la prohibición de las regularizaciones de carácter general para personas extranjeras en situación de irregularidad administrativa (Ferrero Turrión & Pinyol-Jiménez, 2008). En ambos casos, las dos propuestas fueron desestimadas y eliminadas como tales de la versión final del Pacto, aun cuando su aparición en la agenda tuvo un efecto nada desdeñable en la construcción de

los marcos narrativos del debate sobre inmigración y asilo (Collett, 2008; Carrera & Guild, 2012).

**Figura 25. Borrador y aprobado del Pacto de inmigración y asilo de 2008**

Texto	Borrador	Texto definitivo
<b>Prohibición de las regularizaciones</b>	El Consejo Europeo señala que las regularizaciones masivas y colectivas producen (en general) un efecto llamada importante y así pues se acuerda renunciar a ellas en el futuro. La regularización deberá ser confiada a un examen caso por caso, en condiciones excepcionales, especialmente humanitarias, que respondan a objetivos concretos. No puede tratarse de un modo de gestión de flujos migratorios.	Los EM deberán limitarse a las regularizaciones caso a caso por motivos humanitarios o económicos.
<b>El contrato de integración</b>	El Consejo Europeo reconoce el interés del contrato de integración para los residentes que son autorizados a quedarse de forma permanente en su territorio y anima a los Estados miembros a proponerlo en el plano nacional. Este contrato de integración tiene carácter obligatorio. Incluirá el imperativo del aprendizaje de la lengua nacional, de las identidades nacionales y de los valores europeos.	Los EM deben aplicar políticas de integración ambiciosas sustentadas en el equilibrio entre los derechos (acceso al empleo, a la vivienda y a los servicios sociales) y las obligaciones de los migrantes (respeto a las leyes y a la identidad del país de acogida)".

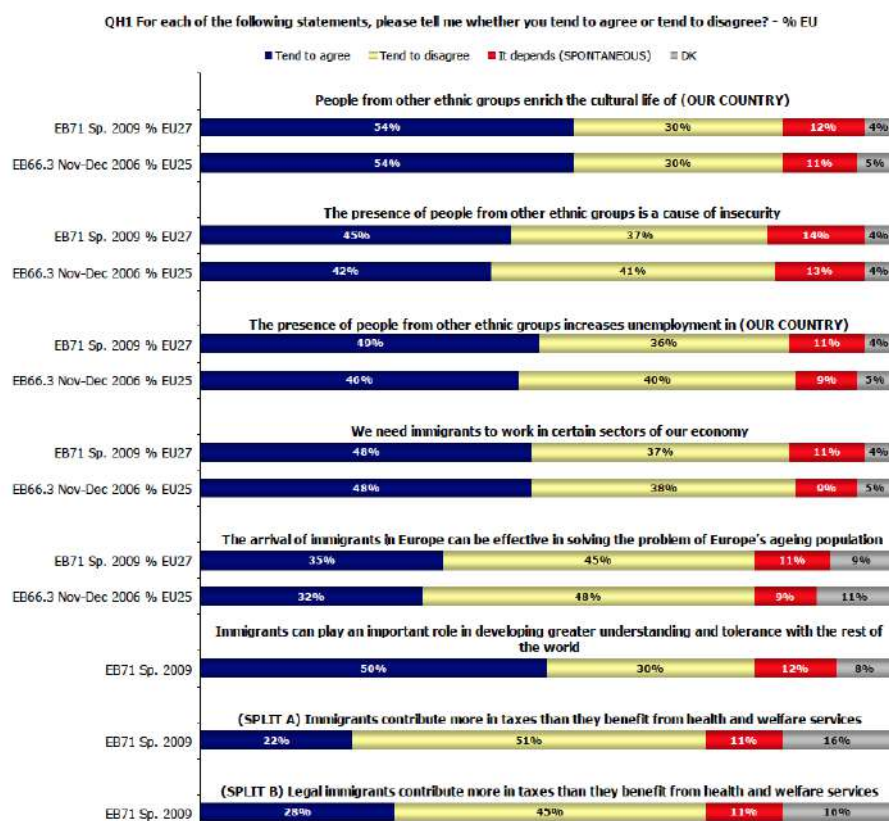
Fuente: Pacto europeo sobre inmigración y asilo. Consultable en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13440-2008-INIT/es/pdf>. Elaboración propia.

En este contexto, no debe extrañar que a lo largo del periodo 2004-2009, la inmigración se convierta en uno de los diez temas principales de preocupación (de carácter nacional) en los países de la Unión Europea, así como uno de los diez temas en los que se considera que la UE juega un rol positivo (aunque con solo un 29% de las personas encuestadas que apoyan esta cuestión). Curiosamente, se apunta una distinción entre las posiciones mantenidas en materia de inmigración entre los países de la UE-15 y los nuevos países de la ampliación de 2004, siendo los primeros los que muestran una mayor identificación de la inmigración como ‘problema’ en sus países (Eurobarómetro 62). En este periodo, y en términos generales, el apoyo para una política europea común de inmigración es elevado y permanece estable. No parece que cuestiones como el sexo o el nivel de estudios ofrezcan divergencias remarcables

en el apoyo a la misma: interesadamente, tampoco parece que el posicionamiento político sea un elemento diferencial, puesto que el 77% de aquellas personas que se posicionan en la izquierda del espectro político apoyan una política de inmigración común, y lo mismo hacen el 78% de aquellas que se sitúan en la derecha (Eurobarómetro 67: 169).

La percepción de la migración extracomunitaria parece entenderse como un elemento disruptivo en la realidad europea, puesto que se entiende el fenómeno como una oportunidad para entender el mundo y mejorar la tolerancia, pero sin ningún tipo de impacto positivo en materia de empleo, economía o el envejecimiento de la población europea.

**Figura 26. Nivel de acuerdo sobre cuestiones relacionadas con la población migrante en UE**

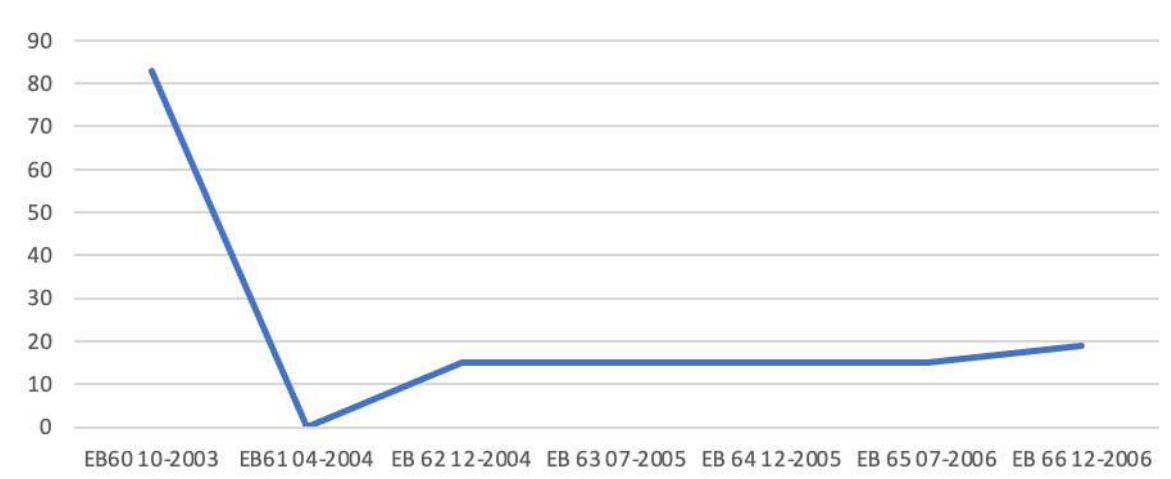


Fuente: Eurobarómetro 71, otoño 2009.

A lo largo de los diferentes Eurobarómetros de esos años, se mantiene la pregunta sobre la lucha contra la inmigración irregular como prioridad de la Unión Europea, aunque la misma desaparecerá en 2007. Un año antes había desaparecido la pregunta relacionada con una política de asilo común, por lo que las cuestiones relacionadas con el asilo y la acogida de personas refugiadas (que se había suprimido con anterioridad) dejan de tener cabida en los Eurobarómetros de ese periodo. Es especialmente significativo porque, como se verá en el

próximo apartado, está será una cuestión clave en los momentos de aprobación de las siguientes agendas de trabajo, como son la Agenda Europea de Migración y el nuevo Pacto de Migración y Asilo.

**Figura 27. La lucha contra la inmigración irregular como prioridad para la Unión Europea**

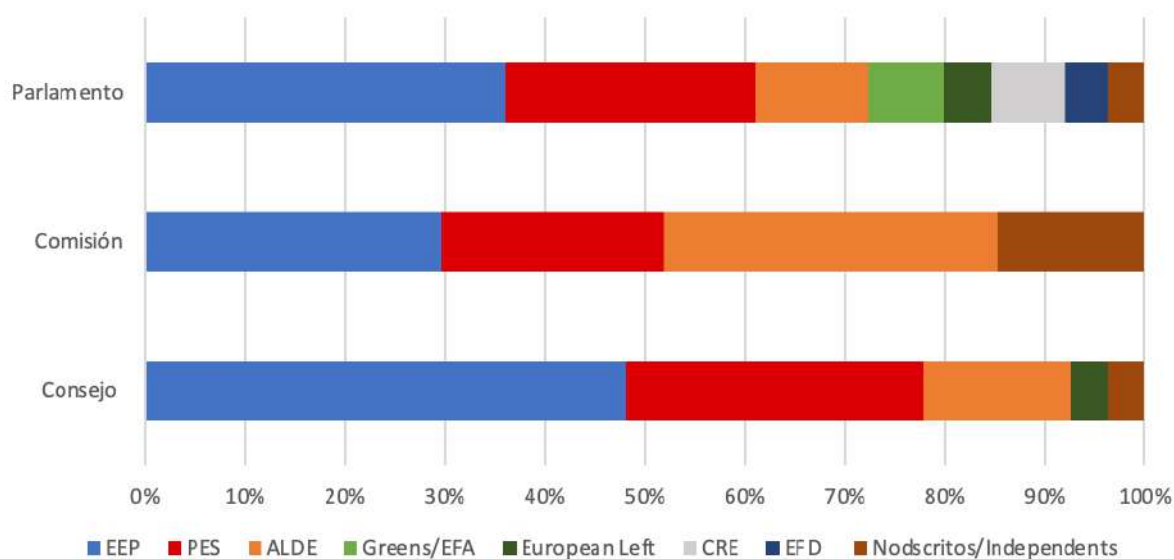


Fuente: Elaboración propia.

En relación con los **actores comunitarios**, se constata la continuidad con el periodo anterior. La mayoría conservadora incrementa su presencia en el Consejo Europeo, que además goza a partir de 2009 de una presidencia permanente. El primer presidente del Consejo Europeo fue, siguiendo el equilibrio de fuerzas políticas representadas, el ex primer ministro de Bélgica, el democristiano Herman Van Rompuy, que ostentó el cargo desde enero de 2010 hasta enero de 2014. En la Comisión Europea, y por primera vez, se dio la coyuntura que la mayoría no estaba entre conservadores y socialdemócratas, sino que recaía en el partido liberal. A pesar de ello, se permitió la renovación del cargo de presidente, que seguiría en manos del portugués J.M. Durão Barroso desde febrero de 2010 hasta 2014. Bajo la Comisión Barroso II se dividió la antigua administración conjunta de Interior y Justicia, y se creó por primera vez una cartera propia para los asuntos de Interior, donde se resituaron las cuestiones de inmigración y asilo. La socialdemócrata sueca, Cecilia Malmström, fue la primera en ocupar el cargo de Comisaria de Interior, aportando desde el principio su voz propia en materia migratoria: *“And let me be clear about my vocabulary too: illegal migrants do not exist. People may come to the EU and might be required to use irregular ways (...) but*

*no human being is illegal*<sup>118</sup>. En el Parlamento Europeo, por otro lado, la mayoría seguía en manos del Partido Popular, y se constataba un incremento importante de los escaños liberales, así como los pertenecientes al grupo de Conservadores y Reformistas Europeos (ECR). El nuevo grupo conservador y euroescéptico (EFD) se formaba en el nuevo Parlamento Europeo sumando parte de los grupos de ID y UEN.

**Figura 28. Estocolmo, 2009: Distribución ideológica (en porcentajes) en las instituciones europeas seleccionadas**



Fuente: Elaboración propia.

El Programa de Estocolmo aparecía, por lo tanto, en un escenario no muy distinto al de su predecesor, el Programa de La Haya, pero con una renovada arquitectura institucional del ELSJ. Bajo el título “Por una Europa abierta y segura que sirva y proteja a los ciudadanos”, el Programa de Estocolmo (2009-2014) será el último programa quinquenal vinculado al ELSJ de manera explícita. El Programa de Estocolmo intentaba encontrar el equilibrio entre la protección de las libertades de la ciudadanía europea y la necesidad de garantizar la seguridad en el espacio europeo, y lo hacía, como se apuntaba con anterioridad, incorporando, aunque

<sup>118</sup> Declaraciones de Cecilia Malmström, Comisaria Europea de Interior, 29 de noviembre de 2010 en la sede de la IOM-Organización Internacional para las Migraciones. Consultable en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-10-699\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-699_en.htm?locale=en)

de modo matizado, las orientaciones incluidas en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo de 2008:

*“El desarrollo de una política común de inmigración y asilo será una de las prioridades principales para los próximos años, tal como se propuso en la Comunicación de junio de 2008. (...) La aplicación de los principios y objetivos del Pacto sobre inmigración y asilo constituirá la base de la actuación de la Unión en los próximos años”. (Programa de Estocolmo, 2009: 23).*

En el Programa de Estocolmo se incorporan los ejes de trabajo que se habían planteado en Tampere, pero se estructuran de un modo distinto que dibuja una aproximación diferenciada de la propuesta sobre migración y asilo hecha diez años antes. El capítulo 5 del Programa de Estocolmo se dedica a la política de inmigración y asilo bajo el título de “Promover una sociedad más integrada para el ciudadano: una Europa responsable y solidaria en materia de inmigración y asilo”, y de modo diferencial a las agendas anteriores, señala la necesidad de garantizar una gestión eficaz de los flujos migratorios como respuesta al envejecimiento de la población europea y como contribución futura al crecimiento económico de la Unión Europea. Esta visión utilitarista de las migraciones (Hansen, 2010; Carling, 2011) viene a sumarse a la visión humanitaria y de seguridad que se desprendían hasta la fecha de los textos comunitarios.

El Programa de Estocolmo aboga por una política de inmigración de largo plazo, que se vincule a los derechos fundamentales y a la dignidad humana. Además, la relaciona de forma evidente con la acción exterior de la Unión, puesto que entiende que las cuestiones migratorias deben formar parte integrante de las relaciones con países terceros. En el diálogo y la colaboración con países terceros que conforman el Enfoque Global se señalan los ámbitos de acción prioritaria para con países terceros en materia de gestión migratoria, señalando la necesidad de controlar la inmigración *ilegal*, la promoción de la movilidad *legal* y la contribución al desarrollo. Cabe mencionar que se introduce, por primera vez, la reintegración como un ámbito de acción en el que trabajar en las relaciones con países terceros, como tercera pata de las acciones de lucha contra la inmigración irregular, que hasta la fecha incluían la readmisión y el retorno voluntario.

En el Programa de Estocolmo, la voz intergubernamental resuena con más fuerza que en los textos anteriores, y el papel de la Comisión en el capítulo migratorio queda difuminado y básicamente centrado en la estructuración de los instrumentos que se requieren para alcanzar los objetivos que se plantean en la materia los Estados miembros. De hecho, hay que destacar la inclusión de la migración laboral (y legal) en la agenda, lo que Joppke denomina el último bastión de la soberanía nacional (2011: 21), señalando la importancia de adaptar la política de inmigración a las necesidades del mercado laboral de los Estados miembros y teniendo siempre en cuenta las competencias de estos en la aceptación de las entradas. Se apunta así la necesidad de desarrollar instrumentos para facilitar la inmigración legal, a la vez que se dejan claros los límites del proceso de europeización de la política de inmigración y asilo en esta cuestión. Además, el desarrollo de esta parte de la agenda también sirve para definir mejor el modelo de migración ‘deseada’ que prefieren los Estados miembros, y que por contraposición dibuja la inmigración ‘no-deseada’ (Carling, 2007; Collyer, 2008; Slominski & Trauner, 2017). Mientras esta última se vincula a los procesos de devolución y retorno, la primera se identifica básicamente por tener las competencias o perfiles que se consideran adecuados para atender las necesidades de los mercados laborales en la Unión Europea:

*“Este marco común respetará plenamente las competencias de los Estados miembros en la determinación de los volúmenes de entrada de los nacionales de terceros países a efectos de empleo. (...) Además, es indispensable establecer una correspondencia entre las competencias de los inmigrantes y las necesidades del mercado laboral de los Estados miembros. Por esta razón, la organización de la inmigración deberá basarse en la evaluación global de las competencias que Europa necesitará hasta 2020 teniendo en cuenta la situación económica”. (Programa de Estocolmo, 2009: 26).*

Este apartado se complementa con otro dedicado a establecer un estatuto europeo para aquellas personas no-comunitarias que residen legalmente en la Unión Europea. No ofrece nuevos instrumentos de gestión migratoria (si bien apunta la necesidad de revisar la directiva de reagrupación familiar, por ejemplo) pero sí apunta la importancia de gestionar la integración de las personas migrantes ya residentes en los países europeos. Así, señala que los efectos positivos de la migración legal pueden beneficiar a todas las partes implicadas (países de origen y destino, sociedades de acogida y personas migrantes), y para ello hay que

facilitar el proceso de integración, especialmente a las personas recién llegadas, incluyendo elementos como la formación lingüística, la participación activa en la vida social o las vinculaciones con otras políticas como la educación, el empleo o la juventud, por mencionar algunas (Programa de Estocolmo, 2009: 27). De nuevo, en Estocolmo se recupera el lenguaje de Tampere para enfatizar la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación. También por primera vez, en Estocolmo se señala la importancia de la lucha contra la xenofobia como un elemento para luchar contra la radicalización, así como el desarrollo del diálogo intercultural e interreligioso (elementos tradicionalmente vinculados a las políticas de integración) para evitar los extremismos:

*“Deberá reforzarse la cooperación con la sociedad civil con el fin de comprender todas las causas del fenómeno y fomentar estrategias que favorezcan el abandono de las actividades terroristas. Al mismo tiempo, debe desarrollarse el diálogo intercultural e interreligioso con el fin de favorecer el conocimiento y la comprensión entre las distintas comunidades. El refuerzo de la lucha contra la xenofobia contribuirá también a erradicar estos fenómenos de radicalización”.* (Programa de Estocolmo, 2009: 24).

Para completar la parte dedicada a la política de inmigración, el Programa de Estocolmo incluye un apartado para ‘Un mejor control de la inmigración ilegal’, que se entiende como un complemento esencial al desarrollo de la política común en el ámbito de la inmigración legal. Se busca luchar contra las redes que fomenten la inmigración irregular, así como contra el empleo ilegal, proponiendo sanciones contra quienes contratan de este modo. Además, se entiende prioritario promover la tolerancia cero con el tráfico y la trata de seres humanos (que, como sucedía desde La Haya se han convertido en delitos asimilados), y la necesidad de continuar con las políticas de retorno<sup>119</sup>. Se hace también mención específica a los/las menores no acompañados/as que acceden irregularmente a territorio de la Unión, señalando la necesidad de un plan de acción específico que atienda las especificidades de este colectivo<sup>120</sup>. En este sentido, en el Programa de Estocolmo se matiza el tono que se había

---

<sup>119</sup> La Directiva 2008/115/CE relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular se había aprobado el 16 de diciembre de 2008 y estaba previsto que las medidas incluidas entraran en vigor en diciembre de 2010.

<sup>120</sup> El Plan de acción sobre menores no acompañados (2010-2014) se presentó en mayo de 2010. (COM) 213 final.

utilizado en La Haya de lucha contra la inmigración irregular, y se utilizan términos como prevención y reducción. El primero también se utiliza en relación con otros delitos como la delincuencia organizada, la trata o el terrorismo.

Finalmente, en la parte dedicada a la política de asilo, se reitera la idea de crear un espacio único de protección en la Unión Europea, con un sistema de protección solidario y basado en los derechos humanos. Se menciona de nuevo la vinculación del SECA con los principios rectores de la Convención de Ginebra de 1951, y se recalca la importancia de mejorar la confianza mutua entre los Estados miembros. Además, aun cuando el Programa de Estocolmo sigue en este sentido las agendas anteriores, en esta agenda se hace énfasis en la necesidad de mejorar la colaboración y la solidaridad entre los Estados miembros en materia de gestión del asilo. Se incide, de hecho, más en este punto que en el desarrollo normativo. El eje del debate se centra, ahora, en señalar la necesidad de que los Estados miembros sean solidarios y corresponsables entre ellos (y también con los países terceros):

*“Debe establecerse una verdadera división de las responsabilidades para la acogida y la integración de los refugiados. Aunque la Unión ha decidido conservar los grandes principios del sistema de Dublín, debe también abrir nuevas vías. Debe preverse un mecanismo de reinstalación interna entre los Estados miembros de las personas que se benefician de una protección internacional, sobre una base voluntaria y coordinada. (...) La solidaridad financiera intraeuropea deberá reexaminarse. Desde hace 10 años se ha operado a través del Fondo europeo para los refugiados que ha ido acompañando las sucesivas fases de armonización. Deberán identificarse nuevos criterios de distribución o ámbitos de intervención que tengan en cuenta la evolución de la política común”. (Programa de Estocolmo, 2009: 29-30).*

En Estocolmo, se hace la primera mención a *inmigrantes ilegales*, pues hasta entonces solo se hacía referencia a la inmigración *ilegal*. También se utiliza el adjetivo *clandestina*. Es la última agenda en la que se usa la palabra *ilegal*.

**Figura 29. Estocolmo, 2009: análisis sinóptico de contenidos**

REFERENCIAS EXPLÍCITAS		Nº casos
Valores UE		6
Derechos (DDHH)		47 (7)
Solidaridad		11
(in)Migración		49
	Legal	10
	Admisión	1
	Vías legales	-
	Reagrupación (reunificación) familiar	3
	Migración circular	1
	Talento/(altamente) cualificados	-
	Ilegal/irregular	13
	Llegadas masivas/irregulares	-
Fronteras		24
	Visados	8
	Readmisión	3
	Retorno	9
	Expulsión/ Repatriación	1
	Reintegración	2
	Documentos fraudulentos	1
	Datos biométricos	2
Asilo		32
	Solicitudes /Solicitantes de asilo	6
	Refugio/ Refugiados	10
	PI y subsidiaria	9
	Acogida	3
	Reasentamiento	3
	Abusos	1
	Carga (financiera)	-
	Convención de Ginebra	1
Trato justo TNC/ Igualdad de trato		1
	Integración/ Inclusión	11
	Acogida	6
	Discriminación	4
	Racismo y xenofobia	3+4
	“Contra RX”	2
	Integración y valores UE	-

REFERENCIAS IMPLÍCITAS	Nº casos	Texto
Evitar/Reducir	2	
Prevenir	1	La trata de seres humanos
Amenaza/riesgo		
Crisis/Problema	-	
Gestión de la migración (de los flujos)	3	
Controlar	3	La inmigración <i>ilegal</i> (2) y el empleo ilegal.
Combatir	1	La inmigración <i>ilegal</i>
Lucha(r) contra	33	Contra la inmigración <i>ilegal</i> o clandestina (2); el racismo y la xenofobia (4) y el empleo ilegal.
Trata de personas	5	
Tráfico de personas	2	
Explotación económica TCN / Empleo ilegal	2	

Fuente: Elaboración propia.

El Programa de Estocolmo buscaba garantizar un cierto equilibrio entre la Comisión y el Consejo, en un contexto cada vez más complejo. Por un lado, recoge las preocupaciones e intereses de los Estados miembros en la gestión de la inmigración laboral, pero por el otro, también apunta la necesidad de avanzar en una política más coordinada y solidaria. La implementación del Programa de Estocolmo se convirtió en una cuestión confrontada entre la Comisión y el Consejo, y la presentación del Plan de trabajo del Programa de Estocolmo por parte de la Comisión se entendió como una provocación por parte del Consejo, que decidió recordarle a la primera que las líneas de la política de inmigración y asilo debían seguir el Programa de Estocolmo, y no su plan de trabajo (Carrera & Guild, 2012). Así se recogía en las Conclusiones del Consejo Europeo del primer semestre de 2010:

*“Recalca especialmente que el Programa de Estocolmo es el único marco de referencia orientativo para el orden de prioridades de la Unión Europea en el espacio de libertad, seguridad y justicia.*

*Toma nota de la Comunicación de la Comisión "Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos - Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo" (doc. 8995/10), que expone las iniciativas que la Comisión tiene el propósito de emprender con objeto de contribuir a la aplicación del programa de Estocolmo.*

*Señala no obstante que algunas de las acciones propuestas por la Comisión no están en consonancia con el Programa de Estocolmo, mientras que otras acciones que sí figuran en el Programa de Estocolmo no se recogen en la Comunicación de la Comisión.*

*Insta a la Comisión, en este sentido, a que tan solo tome las iniciativas que son plenamente conformes con el Programa de Estocolmo con objeto de garantizar que éste aplique en su totalidad y en el momento oportuno”<sup>121</sup>.*

Una de las principales consideraciones del Plan de acción del Programa de Estocolmo era la política de ‘tolerancia cero’ sobre la vulneración de la Carta de Derechos Fundamentales, que debía guiar todas las acciones y políticas de la Unión Europea, incluyendo la de inmigración y asilo (Kostakopoulou, 2020: 23). Mientras en el Programa de Estocolmo se hacía referencia a la prevención de la inmigración irregular en cumplimiento de los derechos humanos, en su plan de acción se hacía hincapié en actuar con arreglo a la Carta de Derechos Fundamentales de un modo más específico y vinculante:

*“... es más necesario que nunca desarrollar estas políticas, con una visión a largo plazo del respeto de los derechos fundamentales, la dignidad humana y una mayor solidaridad, particularmente entre los Estados miembros, sobre quienes recae la carga de humanizar y garantizar la eficacia del sistema. (...) La prevención y la reducción de la inmigración irregular con arreglo a la Carta de los Derechos Fundamentales son igualmente importantes para la credibilidad y el éxito de las políticas de la UE en este sector”. (Plan de Acción del Programa de Estocolmo, 2010: 7-8).*

El Programa de Estocolmo ofreció una agenda de trabajo renovada en materia de inmigración y asilo: sin significar un cambio de rumbo, el texto recupera algunas cuestiones que estaban en las Conclusiones de Tampere y que se habían dejado fuera en el Programa de La Haya. Si bien menciona la necesidad de mejorar la colaboración, confianza mutua y solidaridad entre los Estados miembros, también se menciona por primera vez, en un lenguaje marcado por el

---

<sup>121</sup> Consejo de la Unión Europea. Proyecto de conclusiones sobre la Comunicación de la Comisión "Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos - Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo" (COM (2010) 171 final). 9935/10, Bruselas, 19 de mayo de 2010. Consultable en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9935-2010-INIT/es/pdf>

utilitarismo, que las migraciones pueden ayudar a los problemas de envejecimiento y, en cualquier caso, deben satisfacer las necesidades de los mercados laborales europeos, una inclusión que debe entenderse como respuesta a las demandas del Pacto de Inmigración y Asilo de 2008. El Programa de Estocolmo también significó la visualización de las tensiones entre la Comisión y el Consejo en el desarrollo de la agenda de trabajo en materia de inmigración y asilo, que tendrá importantes consecuencias en el siguiente documento de trabajo que se presentó en 2015.

### **3.4. La Agenda Europea de Migración como un punto de inflexión hacia un modelo *securitizado***

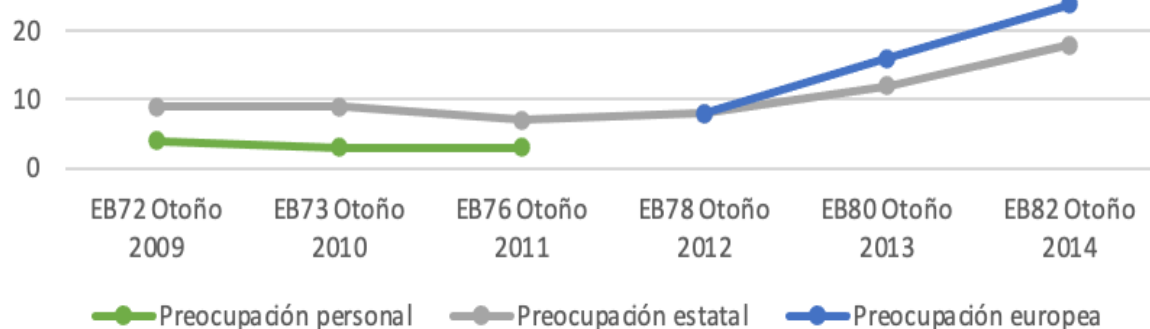
La Agenda Europea de Migración (AEM) aparece un año después de la finalización del Programa de Estocolmo en 2014. Lo hace en un **contexto** absolutamente distinto al de las agendas de trabajo previas, marcado por la crisis humanitaria que se vive en las fronteras mediterráneas de la Unión Europea, especialmente desde 2013. La guerra civil en Siria y la desintegración de Libia después de la guerra civil iniciada en 2011 con la caída de Gadafi significaron un incremento de los flujos de personas refugiadas y una reorientación de estos hacia las fronteras mediterráneas de la Unión Europea (Monzini, 2011; Geddes & Hadj-Abdou, 2018).

En octubre de 2013, ante las costas de la italiana isla de Lampedusa, se hundió un buque procedente de Libia. Murieron más de 360 personas y solo se pudieron salvar 155 de quienes viajaban en la embarcación. Procedían de Libia, pero también de Eritrea, Ghana y Somalia, entre otros. La oleada de *primaveras* árabes se había enquistado en Libia, con un escenario de guerra civil que dejaba el país desolado. Aún faltaban unas semanas para la muerte de Gadafi, pero el país se resquebrajaba, generando una situación de inseguridad y miedo para la población libia, pero también para los miles de personas migrantes que residían y trabajaban en el país, así como las personas que habían buscado refugio allí. El naufragio se convirtió en la primera señal de alerta sobre el impacto que la creciente inseguridad en los países vecinos del sur mediterráneo podría significar para la Unión Europea. En esos momentos, pero, este naufragio –y los que siguieron en los días siguientes– se consideró una tragedia de carácter humanitario, y se celebró un funeral de Estado para las víctimas, muchas de ellas sin identificar. El entonces presidente italiano, Giorgio Napolitano, lo definió como

una matanza de inocentes, mientras el primer ministro italiano del momento, Enrico Letta, lo catalogó de inmensa tragedia. Cecilia Malmström, a la sazón comisaria europea de asuntos de Interior, expresó su horror ante los fallecimientos y declaró que la Unión Europea debería cambiar su política migratoria ofreciendo vías legales. Hasta el Papa Francisco apuntó que lo sucedido era una «vergogna» europea, mientras el entonces Alto Comisionado de Naciones Unidas, António Guterres, expresaba su preocupación por el número creciente de personas que, huyendo de conflictos y persecuciones, morían en el mar. El entonces ministro de Interior italiano, Angelino Alfano, avisó de que era necesaria la solidaridad de los socios europeos para evitar que tragedias así volvieran a repetirse, y puso en marcha la *operación Mare Nostrum*, dedicada durante un año al salvamento marítimo de personas (Cuttitta, 2014 y 2018; Cusumano & Villa, 2019).

A lo largo de 2014, más de 200.000 personas intentaron cruzar el Mediterráneo para alcanzar las costas europeas, y muchas de ellas perecieron en el intento. A lo largo de 2015 y 2016, el número de personas que fallecieron en el Mediterráneo alcanzó cifras hasta la fecha nunca vistas, y abrió un debate político y social intenso sobre el papel que la Unión Europea debería jugar ante estas dramáticas situaciones (Guild et al., 2015; Ferrero-Turrión & Pinyol-Jiménez, 2016; Bauböck, 2018). Las expectativas ante la nueva agenda de trabajo europea en materia de inmigración y asilo eran, pues, elevadas.

**Figura 30. La ‘inmigración’ como problema personal, nacional y europeo (en %)**



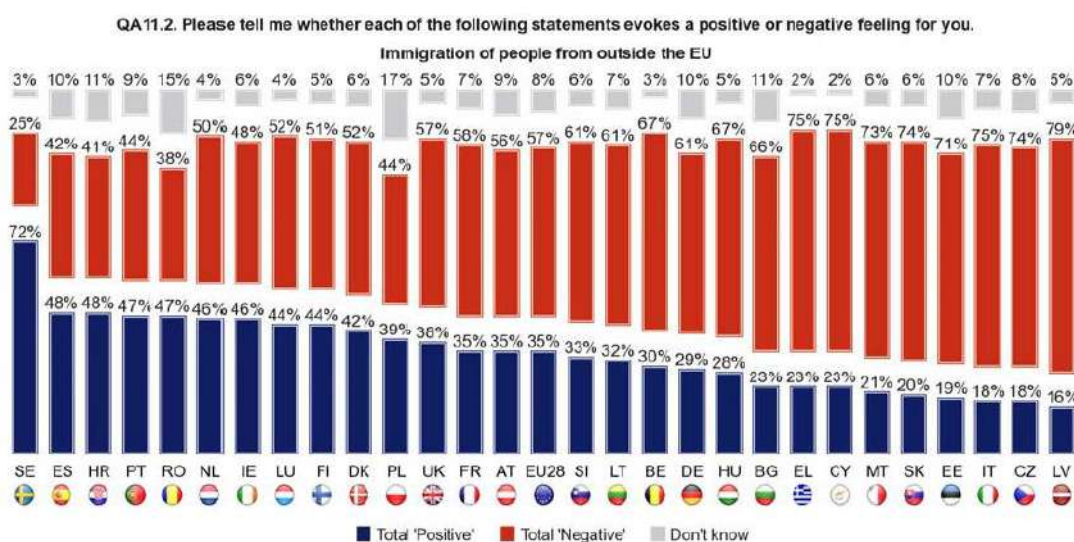
La pregunta sobre preocupación a nivel personal deja de hacerse en 2011, y en 2012 se incluye la de preocupación a nivel europeo.

Fuente: Eurobarómetro 72 a 82. Elaboración propia.

En este contexto convulso, la ‘inmigración’ se había ido configurando como una preocupación cada vez mayor para la ciudadanía europea. Entre 2010 y 2014, la ‘inmigración’ se convirtió en una de las cinco principales preocupaciones tanto a nivel nacional como de la Unión Europea, y a pesar de que la cuestión migratoria seguía planteándose en genérico, también se vinculaba al control de fronteras (Eurobarómetro 78 de 2012).

Además, en el especial sobre migraciones que se hizo en el Eurobarómetro 82 de 2014, los resultados apuntaban que la mayoría de las personas entrevistadas estaban a favor de una política europea común de inmigración (71%), y también una mayoría tenía ‘sentimientos negativos’ en relación con la migración extracomunitaria (57%). En esta última consideración, parece notarse una fractura este-oeste (si bien no absoluta) en materia migratoria.

**Figura 31. Percepciones sobre la inmigración extracomunitaria a la Unión Europea**



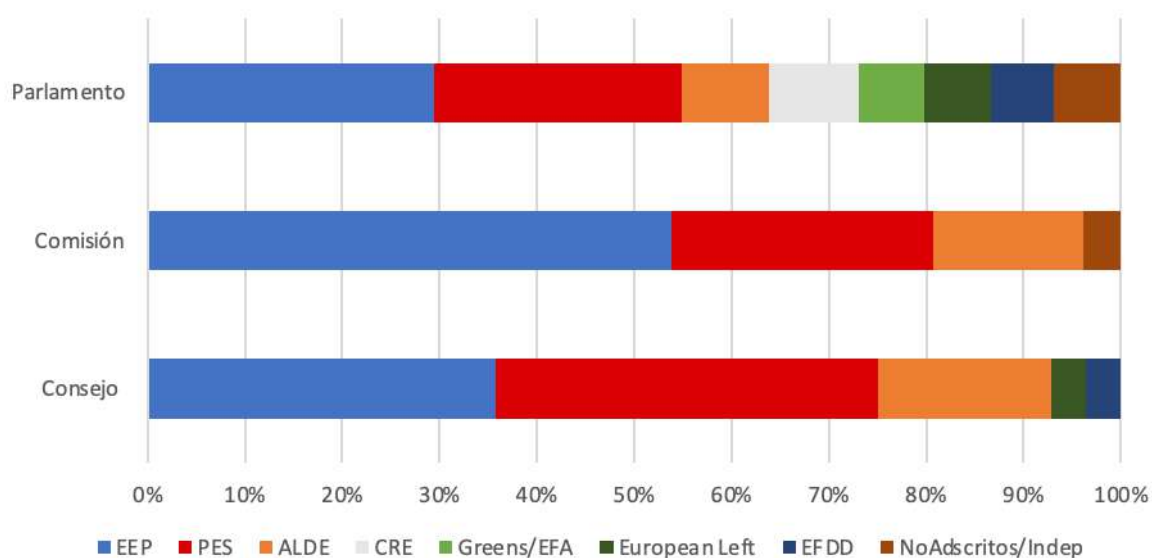
Fuente: Eurobarómetro 82, otoño 2014.

En relación con los **actores**, cabe señalar que también las instituciones europeas que deben atender al ELSJ después de Lisboa y el programa de Tampere (Wolff et al., 2011) se reconfiguran en este periodo. En 2014, la Comisión Barroso II se sustituye por la nueva Comisión, que preside el antiguo primer ministro luxemburgués, el conservador Jean-Claude Juncker. La nueva Comisión mantiene la distribución de competencias que se había aprobado con el anterior equipo, pero otorga una nueva preeminencia a las cuestiones migratorias, que se incorporan al título de la cartera de Interior. Así, el nuevo comisario de Migración, Interior

y Ciudadanía será el griego Dimitris Avramopoulos, del Partido Popular Europeo. Esta vinculación entre las cuestiones de inmigración y los asuntos de interior es histórica en el marco de la Comisión Europea, pero en 2014 se visibiliza con mayor claridad que nunca. Al inicio de su mandato, cuando la nueva Comisión Juncker expuso sus diez prioridades políticas, la migración era una de ellas. La prioridad “Hacia una política de inmigración” planteaba la necesidad de una nueva Agenda Europea de Migración que pivotara sobre cuatro áreas principales: reducir los incentivos a la inmigración irregular; salvar vidas y proteger las fronteras exteriores; una sólida política de asilo y una nueva política de inmigración legal, que buscaba prestar especial atención a la reformulación de la directiva de la *Blue Card*, para la inmigración altamente cualificada.

Por su parte, en ese periodo, el Consejo Europeo llega a tener una buena representación socialdemócrata, pero la presidencia de la institución continuará en manos del Partido Popular Europeo, y recaerá en el polaco Donald Tusk una vez terminado el mandato de Van Rompuy. Por su parte, el resultado de las elecciones europeas de 2014 consolidó la primacía del Partido Popular Europeo en el Parlamento Europeo, si bien veía recortar las distancias con el Partido Socialista Europeo. Este acercamiento, pero, no se debía al crecimiento de este último partido (que obtuvo resultados similares a los de 2009), sino al incremento en número de escaños del grupo euroescéptico ECR (Conservadores y Reformistas europeos). En este grupo se encontraban los miembros del propio partido, pero también miembros de otros partidos europeos y algunos sin filiación partidista. Un crecimiento también notable en el nuevo hemicycle es el del grupo de la Izquierda en el Parlamento, antes conocido como Izquierda Europea Unida/Izquierda Verde Nórdica (*European Left* en la figura). De igual modo, en la legislatura que se inicia en 2014, crece la presencia del grupo EFD (Europa de Libertad y Democracia), que reúne a diez partidos políticos entre los que destaca UKIP y la Lega Nord, claramente beligerantes con la integración europea, y con un discurso de derecha radical, de corte nativista y hostil contra la inmigración. Por su parte, en el grupo de escaños no inscritos también proliferaban voces de carácter euroescéptico, nativista y anti-inmigración (Hobolt, 2015).

**Figura 32. AEM, 2015: Distribución ideológica (en porcentajes) en las instituciones europeas seleccionadas**



Fuente: Elaboración propia.

En relación con los **contenidos**, la Agenda Europea de Migración supone un hito diferencial con las anteriores agendas relacionadas con la política de inmigración y asilo europea. Primero, porque se constituye como un documento específico para estas cuestiones, mientras en las anteriores agendas, el ámbito de inmigración y asilo se había constituido como parte sustancial del desarrollo del ELSJ. En esta ocasión, en cambio, se trata de una propuesta específica para los temas de inmigración y asilo con una entidad propia y diferencial.

En segundo lugar, porque a diferencia de las otras agendas de trabajo, que ofrecían un marco de actuación de medio plazo, la AEM nace con la voluntad de responder a la situación de contexto en la que aparece, con una clara vinculación a la crisis humanitaria que se estaba viviendo en las fronteras mediterráneas de la Unión Europea. Es decir, prima las respuestas coyunturales para adaptarse al contexto en el que nace.

La AEM se presenta como un instrumento más completo que el plan de acción inmediata<sup>122</sup> que se había presentado en abril de 2015 con el objetivo de dar respuesta a la situación de

<sup>122</sup> Véase el Ten point action plan on migration, presentado el 20 de abril de 2015. Consultable en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_15\\_4813](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4813)

las personas en necesidad de protección internacional que intentaban acceder a las costas europeas, y que la propia Comisión consideraba insuficiente debido a la falta de respuesta europea:

*“La primera respuesta de la Comisión ha sido presentar un plan de acción inmediata de diez puntos. El Parlamento Europeo y el Consejo Europeo han respaldado este plan y los Estados miembros se han comprometido igualmente a adoptar medidas concretas, sobre todo para evitar nuevas pérdidas de vidas humanas. La reacción, aunque inmediata, ha sido insuficiente. Las respuestas puntuales no funcionan. Ha sido necesario adoptar medidas de emergencia porque la política colectiva europea no ha estado a la altura”.* (Agenda Europea de Migración, 2015: 2).

La AEM se divide, así, en dos partes. Una primera destinada a ofrecer una respuesta inmediata a la situación que se estaba viviendo, y otra que incorporaba perspectivas de futuro para el desarrollo de la política de inmigración y asilo en el medio plazo. En relación con la primera parte, los objetivos parecen claros. En primer lugar, salvar vidas en el mar, triplicando el presupuesto de las operaciones FRONTEX, como *Tritón* y *Poseidón*. Es interesante mencionar que las referencias en la AEM sobre ‘salvar vidas’ en las fronteras marítimas de la Unión Europea derivan, la mayoría de ellas, en acciones de protección de fronteras, entre las cuales destacan las operaciones FRONTEX o las operaciones contra las redes criminales de traficantes (además de otros delitos transnacionales). En segundo lugar, poner en el punto de mira a las redes delictivas de traficantes, reforzando la idea, como ya había ido sucediendo desde La Haya, que el tráfico de personas respondía a la existencia de redes altamente organizadas, y apostando por la destrucción de las embarcaciones de transporte en origen. En tercer lugar, responder a las llegadas *masivas* en el seno de la UE y fomentar la solidaridad entre Estados miembros. Para ello, la AEM proponía dos instrumentos nuevos en el ámbito europeo. Por un lado, la reubicación, que supone un régimen de reparto temporal de las personas que tengan necesidad de protección internacional entre los Estados miembros, intentando descongestionar la situación en los países frontera. Por el otro, la figura del reasentamiento a escala europea, que supone la acogida de personas refugiadas residentes en terceros países (habitualmente, primeros países de acogida) con una clave de distribución europea.

De modo complementario, se incluye la necesidad de trabajar en asociación con los terceros países para abordar la migración desde su origen. Se trata, en este contexto, de colaborar para ofrecer apoyo a los países en los que existen mayor número de personas refugiadas (*soportan el peso* tal como señala la AEM), y también de mejorar la información en origen y tránsito para desincentivar la movilidad irregular. Se incorpora, además, la migración como componente de las misiones en curso en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), y se apuesta por un diálogo reforzado con los países africanos, incluida la Unión Africana, para abordar las causas de la migración irregular y la protección de las personas necesitadas, así como el tráfico y la trata de seres humanos.

La situación de crisis y la necesidad de urgencia que plantea la AEM es evidente a lo largo de la presentación de estos instrumentos, en los que se repite la idea de una necesidad urgente de dar respuesta, así como de apelar a la solidaridad y capacidad de reacción de los Estados miembros. La incorporación de mecanismos e instrumentos de apoyo para con los países europeos situados *en primera línea* también redunda en esta narrativa de emergencia:

*“Los sistemas de asilo de los Estados miembros se enfrentan en la actualidad a una presión sin precedente y, con la llegada del verano, el flujo de migrantes hacia los Estados miembros situados en primera línea continuará en los próximos meses. La UE no debe esperar a que la presión sea insoportable para actuar: las llegadas masivas hacen que la capacidad de acogida y las estructuras de tramitación a nivel local estén ya prácticamente saturadas”.* (Agenda Europea de Migración, 2015: 5. El subrayado es mío).

En relación con la segunda parte, cabe mencionar el uso, de nuevo, de la perspectiva utilitarista que se había incorporado en Estocolmo. Así, se repite la importancia de una política migratoria para integrar a las personas extracomunitarias, pero también para dar respuesta a *“las demandas económicas de una Europa en declive demográfico”* (Agenda Europea de Migración, 2015: 2). En relación con las líneas de trabajo que se proponen, la AEM mantiene la lógica de los ejes de trabajo de Tampere, pero, de nuevo, los articula de un modo significativamente distinto a la primera agenda comunitaria. Así, en la AEM se señala la importancia de la gestión de los flujos para favorecer la migración *legal*; la necesidad de favorecer la integración de las personas migrantes residentes *legalmente* y de actuar cuando

no se cumplen los criterios de estancia; el compromiso europeo con el asilo; y la colaboración con terceros países, abordando las causas profundas de la migración. Así lo recoge la AEM:

*“Un marco claro y bien aplicado de vías legales de entrada en la UE (a través de un sistema eficiente de asilo y de visado) reducirá los factores que impulsan la entrada y la estancia irregulares, contribuyendo así a mejorar la seguridad de las fronteras europeas y la seguridad de los flujos migratorios. La UE debe seguir ofreciendo protección a quienes la necesitan. También debe reconocer que las cualificaciones que requiere una economía dinámica no siempre pueden encontrarse de forma inmediata en el mercado de trabajo de la UE o necesitarán tiempo para desarrollarse. Los migrantes que han sido legalmente admitidos por los Estados miembros no deben enfrentarse a reticencias y obstrucciones, sino que han de recibir toda la asistencia necesaria para integrarse en sus nuevas comunidades. Este aspecto debe ser crucial para los valores de los que los europeos deben sentirse orgullosos y proyectar en sus socios de todo el mundo. Pero del mismo modo, la UE debe sacar conclusiones cuando los migrantes no cumplen los criterios de estancia. Los solicitantes de asilo rechazados que intentan evitar el retorno, los titulares de visado que sobrepasan la duración de estancia y los migrantes que viven en situación permanente de irregularidad constituyen un grave problema que mina la confianza en el sistema y brinda argumentos sólidos a los que critican o estigmatizan la migración. Hace más difícil la integración de los migrantes que se encuentran regularmente en la UE. La UE debe seguir asumiendo compromisos más allá de sus fronteras y reforzar la cooperación con sus socios internacionales, abordar las causas profundas y fomentar modalidades de migración legal que fomenten el crecimiento y el desarrollo circulares en los países de origen y de destino”. (Agenda Europea de Migración, 2015: 8).*

En el desarrollo pormenorizado de estos ejes, empero, se hace evidente la necesidad de priorizar la ‘reducción de incentivos’ para la inmigración irregular. Se incluye aquí la colaboración con países terceros (por ejemplo, en el caso de Turquía), así como la lucha contra las redes y el retorno, que se señala que también debe aplicarse a las personas solicitantes de asilo a quienes se ha denegado su solicitud. De igual modo, se prioriza la necesidad de

proteger las fronteras europeas, asumiendo, además, y de manera paradójica, que las crisis en las mismas tendrán un carácter permanente y de continuidad:

*“Cada crisis es diferente, pero es preciso que la UE tenga en cuenta las lecciones aprendidas y esté preparada para actuar en previsión de una crisis, no solo para reaccionar a ella. La vigilancia costera desempeña un papel decisivo tanto a la hora de salvar vidas como de proteger las fronteras marítimas”. (Agenda Europea de Migración, 2015: 13).*

Con el apoyo de las nuevas tecnologías, se incorpora el concepto de ‘fronteras inteligentes’ (*Smart Borders*), sobre el que se quiere hacer pivotar la eficacia en los controles, para agilizar las entradas de aquellas personas que viajan ‘*de buena fe*’, y para *luchar contra* la inmigración irregular. En general, por lo tanto, la mayoría de las acciones que se proponen (y no solo las de corto plazo) van dirigidas a intentar minimizar los intentos de entrada (irregular) a través de las fronteras exteriores (marítimas) europeas, y en evitar que estas entradas *masivas* de personas nacionales de terceros países.

También en relación con el SECA se hace mención a la necesidad de mejorar los instrumentos de gestión en las tramitaciones de las solicitudes de asilo. Se señala, de nuevo, la necesidad evitar los abusos, pero en esta ocasión y a diferencia de Estocolmo, se hace explícito que este se refiere a las solicitudes infundadas de asilo:

*“Reforzar el Sistema Europeo Común de Asilo implica asimismo adoptar un enfoque más eficaz contra los abusos. Un número demasiado elevado de solicitudes son, en efecto, infundadas: en 2014, el 55 % de las solicitudes de asilo se saldaron con una decisión negativa y, para determinadas nacionalidades, prácticamente la totalidad las solicitudes fueron denegadas, lo que limita la capacidad de los Estados miembros para proporcionar rápidamente protección a las personas que la necesitan”. (Agenda Europea de Migración, 2015: 15).*

**Figura 33. AEM, 2015: análisis sinóptico de contenidos**

REFERENCIAS EXPLÍCITAS		Nº casos
Valores UE		2
Derechos (DDHH)		6
Solidaridad		4
(in)Migración		79
	Legal	9
	Admisión	4
	Vías legales	3
	Reagrupación (reunificación) familiar	3
	Migración circular	0
	Talento/(altamente) cualificados	3/5
	Ilegal/irregular	10
	Llegadas masivas/irregulares	3
Fronteras		36
	Visados	14
	Readmisión	4
	Retorno	29
	Expulsión/ Repatriación	1
	Reintegración	1
	Documentos fraudulentos	-
	Datos biométricos	2
Asilo		66
	Solicitudes /Solicitantes de asilo	24
	Refugio/ Refugiados	19
	PI y subsidiaria	10
	Acogida	9
	Reasentamiento	24
	Abusos	3
	Carga (financiera)	1
	Convención de Ginebra	-
Trato justo TNC/ Igualdad de trato		1
	Integración/ Inclusión	12+2
	Acogida	2
	Discriminación	-
	Racismo y xenofobia	-
	“Contra RX”	-
	Integración y valores UE	-

REFERENCIAS IMPLÍCITAS	Nº casos	Texto
Evitar/Reducir	5	La explotación; la pérdida de vidas en el mar
Prevenir	-	
Amenaza/riesgo	3	
Crisis/Problema	11/4	
Gestión de la migración (de los flujos)	1	
Controlar	4 (flujos irregulares y fronteras)	Los flujos irregulares y las fronteras
Combatir	1 (inmigración irregular)	La inmigración irregular Contra la inmigración irregular (2); contra los abusos del sistema de asilo (2) y contra el empleo ilegal (1).
Lucha(r) contra	12	
Trata de personas	3	
Tráfico de personas	13	
Explotación económica TCN / Empleo ilegal	1	

Fuente: Elaboración propia.

Esta perspectiva, junto con la mención a los países de origen seguros, son un cambio significativo a las formas con las que se había hecho referencia al asilo en las anteriores agendas. Si bien la existencia de solicitudes infundadas es una preocupación presente, desde su origen, en la directiva sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado (ECRE, 2015), no se había hecho referencia explícitamente a esto en las otras agendas.

En relación con la migración legal, la AEM introduce la necesidad de hablar de vías legales, que no siempre había sido bien atendido en anteriores agendas. Las vías de entrada que cabe fomentar, empero, se limitan a la necesidad de mejorar la capacidad de atracción de personas altamente cualificadas, o la necesidad de articular sistemas que aparejen las necesidades de los mercados laborales europeos con determinadas competencias que puedan ser atraídas. Se mantiene, en esta parte, la mirada utilitarista, y se menciona, en dos párrafos, los retos de la integración efectiva de las personas migrantes, y la necesidad de maximizar los beneficios para el desarrollo de los países de origen. Así se recoge en la AEM:

*“La migración constituirá pues un factor cada vez más importante para asegurar la sostenibilidad de nuestro sistema de prestaciones sociales y para garantizar un*

*crecimiento sostenible de la economía de la UE*". (Agenda Europea de Migración, 2015: 17).

En suma, la AEM supone la articulación de una narrativa que convierte la migración en un elemento de crisis permanente, ante la que hay que responder con instrumentos de gestión y prevención, pero, especialmente, de control. Dado que la AEM se construye como un instrumento a la vez de reacción inmediata y de trabajo a medio plazo, la realidad de lo que está sucediendo en esos momentos en el espacio europeo impregna todo el texto con un cierto tono de crisis y emergencia. A pesar de no ser especialmente transformadora, la AEM sí incluye algunos instrumentos nuevos de gestión migratoria, no solo porque se presentan cuestiones como el reasentamiento o la reubicación, sino también porque se cuida el lenguaje. Así, y a diferencia del resto de agendas de trabajo, en la AEM palabra *ilegal* ha quedado relegada, siguiendo así las recomendaciones de Naciones Unidas de 1975<sup>123</sup>, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa<sup>124</sup> o del Parlamento Europeo<sup>125</sup>. Además, y al tratarse de una agenda exclusivamente centrada en la inmigración y el asilo, en la AEM se reducen las referencias a la seguridad que existía en sus predecesoras, aun cuando la misma sigue siendo un elemento crucial en el control de las fronteras exteriores y la mayoría de las acciones migratorias que se identifican en el AEM están focalizadas a este ámbito.

A lo largo de la AEM se vinculan las migraciones, y, de manera reiterada también la movilidad forzosa, con el concepto de riesgo. Por un lado, las migraciones se consideran una consecuencia de los riesgos de seguridad (guerras civiles, persecuciones, vulneraciones de derechos humanos) en los países de origen y tránsito. Por otro lado, las migraciones se consideran 'causa' de riesgo en los países europeos, debido a fenómenos como los movimientos secundarios o de las personas reasentadas entre otros. En esta misma línea, y por primera vez, en la AEM se señalan las personas refugiadas como un factor de riesgo e inestabilidad, en tanto que también pueden protagonizar entradas *masivas*. De igual modo, en la AEM se menciona, por un lado, el 'abuso' al sistema de asilo debido a las solicitudes

---

<sup>123</sup> Asamblea General de Naciones Unidas: "Measures to ensure the human rights of all migrant workers, 3449" Sesión plenaria 2433, 9 de diciembre de 1975.

<sup>124</sup> Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, resolución 1509 sobre "Los derechos humanos de los migrantes irregulares" de 2006.

<sup>125</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea 2004-2008 de 14 de enero de 2009.

infundadas y se incorpora la idea de países seguros como explicación para la denegación de solicitudes. Pero seguramente la parte más llamativa de la AEM es, precisamente, aquello que no está en la misma. La ausencia de referencias a cuestiones como la Convención de Ginebra o, especialmente, la necesidad de luchar contra el racismo, la xenofobia y la discriminación, dibujan un escenario de prioridades distinto al de las agendas anteriores.

También por primera vez, en la AEM se hacen más referencias a la lucha contra el tráfico de personas que contra la trata, lo que convierte el primero en la principal preocupación de los países de la Unión Europea, aun cuando el transporte ilícito de personas migrantes no tiene siempre un perfil similar, y no siempre está vinculado a la explotación y abusos que sí conlleva la trata de seres humanos<sup>126</sup>. Esta, pero, no implica necesariamente el cruce de fronteras internacionales, que aparece de nuevo como la preocupación principal y el objeto a proteger.

### **3.5. El nuevo Pacto de Migración y Asilo o la consolidación del discurso *securitizado* de la política de inmigración y asilo de la Unión Europea**

Seguramente porque había nacido con unas expectativas elevadas ante un contexto muy complicado, la AEM se cerró con cierta sensación de fracaso (Ripoll Servent, 2019a). Tal vez las propuestas de la Comisión Europea hubieran podido contribuir a gestionar la crisis de solidaridad y del sistema de asilo en el escenario europeo, pero lo cierto es que buena parte de estas no se implementaron correcta o totalmente, puesto que fueron objeto de fuertes resistencias por parte de los Estados miembros. Hasta el extremo, por señalar un ejemplo paradigmático, que el incumplimiento de los acuerdos alcanzados en el Consejo Europeo sobre la reubicación, acabaron llevando a Hungría, Polonia y República Checa ante el Tribunal Europeo de Justicia, que determinó que efectivamente estos tres países habían vulnerado la legislación europea<sup>127</sup>.

Esta tensión entre la Comisión y el Consejo determinaría claramente los espacios en los que la colaboración era buena y efectiva y aquellos en los que los Estados miembros no querían

---

<sup>126</sup> Véase en este sentido *Unpacking the Myths: Human Trafficking vs. Human Smuggling* en <https://www.combathumantrafficking.org/2017/06/unpacking-myths-human-trafficking-human-smuggling/>

<sup>127</sup> Sentencia en los asuntos acumulados C-715/17 Comisión/Polonia, C-718/17 Comisión/Hungría y C-719/17 Comisión/República Checa. Véase el comunicado de prensa nº 40/20 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Consultable en <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040es.pdf>

ceder ni un ápice. Y este sería el **contexto** en el que aparecería en 2020, el nuevo Pacto de Migración y Asilo (nPMA).

El nPMA se convertirá así en la última agenda hasta la fecha para gestionar las cuestiones de inmigración y asilo en la Unión Europea. Su presentación se sitúa en un **contexto** en el que se da por resuelta la situación de crisis humanitaria extrema que se había vivido en los años 2014-2016 en las fronteras exteriores, pero en el que la muerte de personas intentando alcanzar las diferentes costas europeas se ha convertido en un mal endémico de carácter estructural. En la AEM ya era notable la importancia que se prestaba a la gestión y control de las fronteras exteriores, y esta perspectiva también se identifica en la nueva agenda de trabajo. De hecho, cabe mencionar que poco después de la aprobación de la AEM, se aprobaba la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea de 2016<sup>128</sup> (EUGS), en la que las migraciones (de carácter irregular) se convertían en una cuestión clave para garantizar la seguridad de las fronteras exteriores de la Unión Europea, requiriendo tanto la cooperación interna como en relación con la colaboración con países vecinos:

*“Esto significa estar a la altura de nuestros compromisos con la asistencia mutua y la solidaridad, e implica hacer frente a retos que tengan tanto una dimensión exterior como interior, como el terrorismo, las amenazas híbridas, la ciberseguridad y la seguridad energética, la delincuencia organizada y la gestión de las fronteras exteriores”.* (EUGS, 2016: 15).

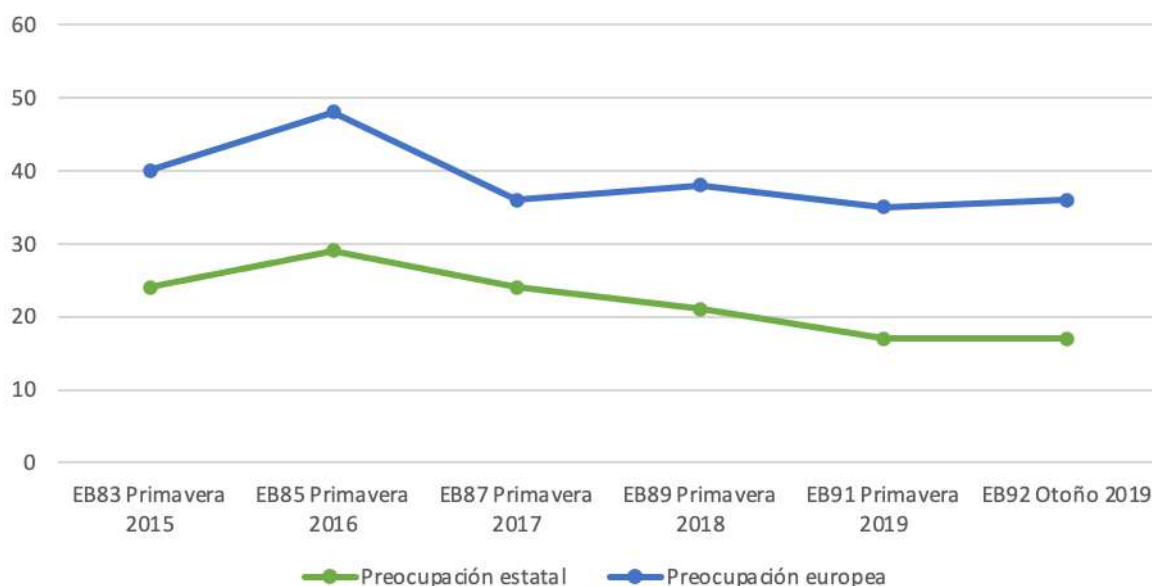
La preocupación por las cuestiones migratorias no solo se percibe en los textos oficiales de la Unión Europea, sino también en las percepciones de la ciudadanía europea. Así, durante los años previos a la aprobación del nPMA, la preocupación por la inmigración aumenta considerablemente, tanto a nivel nacional como a nivel europeo, llegando a ser la primera preocupación en este último escenario. A nivel individual, pero, la preocupación se mantiene baja (6%), aunque supone un incremento en relación con años anteriores. En términos comparativos, es evidente que el crecimiento no es tan acusado como el sucedido en el periodo anterior a la Agenda Europa de Migración (donde se pasó del 8% al 24% en menos de dos años a nivel europeo), pero el nivel de preocupación se mantiene alto durante el periodo

---

<sup>128</sup> Véase [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_es\\_version.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf)

anterior a la aprobación del nuevo Pacto. De hecho, como preocupación europea no bajará del 30% en este periodo, y como preocupación nacional tampoco volverá a los niveles anteriores a 2013.

**Figura 34. La ‘inmigración’ como problema personal, nacional y europeo (en %)**

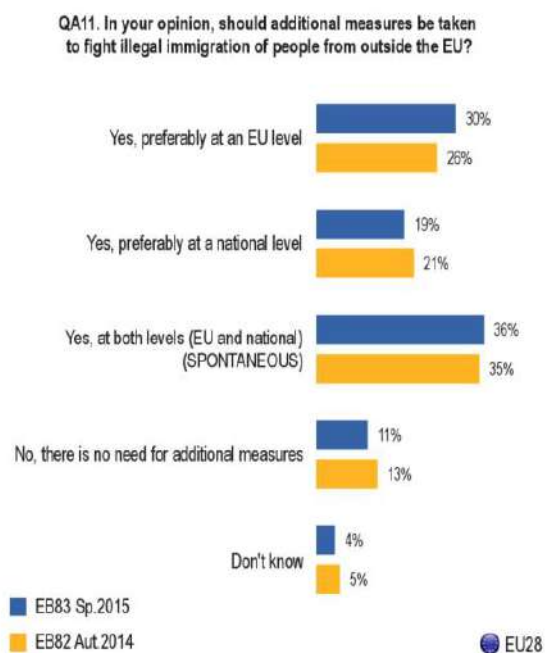


Fuente: Eurobarómetro 83 a 92. Elaboración propia.

Se mantiene, por otro lado, una actitud favorable a una política de inmigración europea común, y continúa percibiéndose como negativa la migración extracomunitaria. Cabe apuntar que, en la primavera de 2015, se pregunta puntualmente sobre inmigración *ilegal*, y se constata un amplio consenso en la necesidad de tomar medidas adicionales para contener el fenómeno. En la pregunta se hace mención de la necesidad de tomar medidas a nivel nacional o estatal, pero no se incluye ninguna referencia sobre qué tipo de medidas se habla. En 2017, se vuelve a formular la pregunta, pero en esta ocasión se menciona la toma de medidas en relación con la inmigración *irregular*.

También parece oportuno apuntar que, si bien se presupone una relación entre el nivel de preocupación sobre la inmigración y la situación humanitaria que se vivía en las fronteras europeas, en los Eurobarómetros no se menciona a las personas refugiadas o a la política de asilo. A través de los Eurobarómetros, se hace evidente la politización de la inmigración, así como el coste que la falta de respuestas puede tener tanto a nivel estatal como europeo (Glorius, 2018).

**Figura 35. Medidas a tomar para luchar contra la inmigración *ilegal***

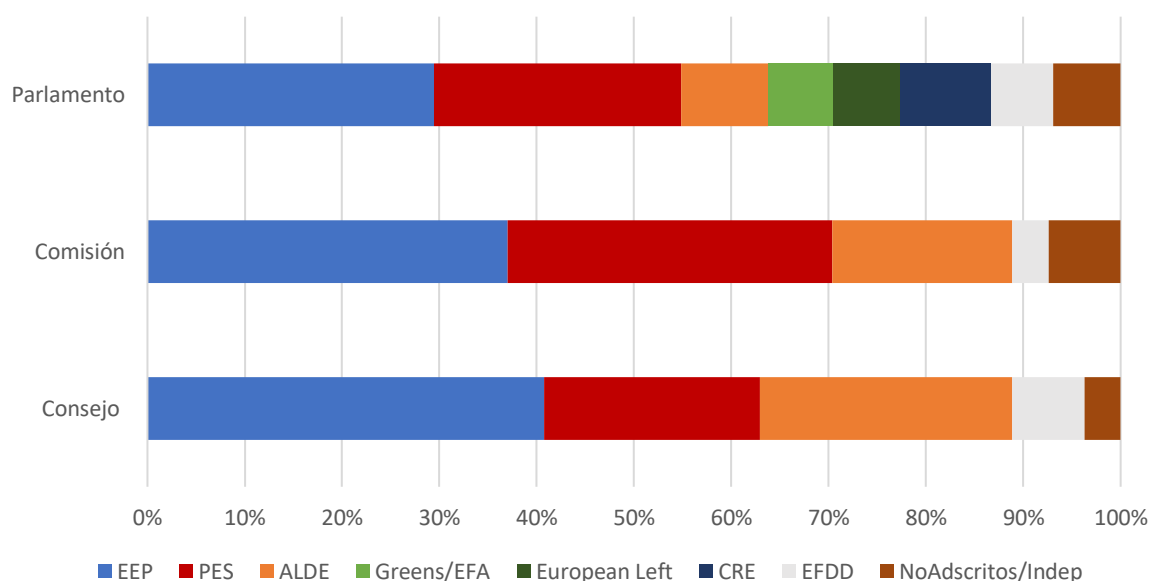


Fuente: Eurobarómetro 83, primavera de 2015.

Por su parte, en relación con los **actores**, se mantiene la mayoría conservadora en las tres instituciones, consolidándose así más de una década de dominio del Partido Popular Europeo en las mismas. En el Consejo Europeo, la presidencia recaerá en el liberal belga Charles Michel a partir de diciembre de 2019, la misma fecha en la que entrará en funcionamiento el nuevo equipo de la Comisión Europea. La alemana democristiana, Ursula von der Leyen se convertirá en la primera mujer que preside la institución, que también articulará entre sus prioridades de trabajo la necesidad de “Fronteras seguras y un nuevo inicio sobre migración”. Especialmente interesante es que este reto se incluye en el eje “Protegiendo nuestro estilo de vida europeo”, una contextualización no exenta de polémica (Scholten, 2020; Bendel, 2021). En la identificación de retos<sup>129</sup>, se menciona la necesidad de fortalecer las operaciones de FRONTEX, modernizar el SECA y garantizar el buen funcionamiento de Schengen. Se señala, a su vez, la necesidad de buscar una nueva vía de repartir el peso de la carga (*burden sharing*), que se vincula básicamente con las relaciones con los terceros países.

<sup>129</sup> Véase el documento “Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados Mi agenda para Europa” presentado por Ursula von der Leyen. Consultable en [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf)

**Figura 36. nPMA, 2020: Distribución ideológica (en porcentajes) en las instituciones europeas seleccionadas**



Fuente: Elaboración propia.

Las cuestiones de inmigración y asilo, siguiendo esta distribución de competencias, recaen en el vicepresidente de la Comisión, el griego Margaritis Schinas del Partido Popular Europeo, que dirige la cartera de Promoción del estilo de vida europeo, así como en la Comisaria de Interior, la socialista sueca Ylva Johansson. Esta distribución deja la mayoría de las responsabilidades en la cartera de Interior, pero otorga a la vicepresidencia la potestad de supervisar y coordinar la aprobación del nuevo Pacto de Migración y Asilo, que se constituye como el instrumento clave para avanzar en la política de inmigración y asilo europea.

Finalmente, en el Parlamento Europeo, el grupo popular sigue siendo el partido mayoritario, pero reduciendo diferencia con el partido socialista europeo. El partido liberal (ahora unido en el grupo *Renew Europe*) pierde escaños, mientras el grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea se mantiene, y crece la Izquierda Verde Nórdica. Crece también el grupo CRE, y el renombrado grupo de ID (Identidad y Democracia), haciéndose evidente el peso creciente de los partidos de la extrema derecha en el Parlamento Europeo. Estos, si bien no se constituyen como la fuerza mayoritaria, si contribuyen a la polarización de la institución, y a la introducción de su agenda en los partidos mayoritarios (Ripoll Servent, 2019b).

En relación con los **contenidos**, el nuevo Pacto de Migración y Asilo se construye como un nuevo comienzo en la gestión migratoria en la Unión Europea. Reconociendo las deficiencias que la crisis humanitaria de 2015-2016 había evidenciado en este sentido en la Unión Europea y sus países miembros, el nPMA busca convertirse en un instrumento de cambio y transformación que, además, se complementará con otros instrumentos para acompañar este cambio. En la introducción del texto, y en la propia presentación que hizo la Comisaria Johansson, se enfatiza la normalidad histórica de las migraciones en la Unión Europea, y el hecho que, en la misma, durante 2019, se hubieran expedido tres millones de primeros permisos de residencia para nacionales de terceros países, mientras el número de entradas irregulares por las fronteras europeas había disminuido a 142.000. Se quería, por lo tanto, contextualizar el fenómeno migratorio en la Unión Europea, remarcando su carácter normal y regular. En palabras de Ylva Johansson en la presentación del nPMA:

*“Migration is normal- migration has always been here, migration will always be here. Sometimes in a debate we try to make a link between migration and crisis. But most of the migrants that come to the European Union come here legally. Last year 2.4 million migrants got a residence permit in the Europe Union. Most of them because they fell in love with an EU citizen and they marry. But also for other family reasons. To work here, to study here and also some that got asylum (...). So this works quite well I should say, and we need migration. But in the headlines, in the news is what doesn't work so well. And that is the situation with the irregular arrivals. Last year we had 140,000 irregular arrivals to the European Union. This is really what we are addressing now in our proposal – to manage in a much better way”<sup>130</sup>.*

Esta última frase es clave puesto que, efectivamente, el nuevo Pacto de Migración y Asilo se centra en abordar el fenómeno de la inmigración irregular y el control de fronteras en la Unión Europea. Bajo un título que parece incluir la integralidad de la gestión migratoria, el texto que lo acompaña recoge básicamente cuestiones relacionadas con esta dimensión irregular de las migraciones, y la necesidad de darle respuesta de manera conjunta a la gestión de las fronteras exteriores. Así, después de la introducción en la que se apunta la normalidad (y

---

<sup>130</sup> Intervención de Ylva Johansson en la presentación del nuevo Pacto de Migración y Asilo. Bruselas, 23 de abril de 2020. Consultable en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech\\_20\\_1733](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_20_1733)

regularidad) de las migraciones hacia la Unión Europea, en seguida se determinan los retos a los que responder:

*“El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo ofrece un nuevo comienzo para abordar esta tarea. La crisis de refugiados de 2015-2016 puso de manifiesto importantes deficiencias, así como la complejidad de gestionar una situación que afecta a diferentes Estados miembros y de diferentes maneras. Desterró auténticas preocupaciones y puso de manifiesto diferencias que deben reconocerse y superarse. Sobre todo, destacó una verdad fundamental inherente a la naturaleza de la UE: que cada acción tiene implicaciones para los demás. Mientras que algunos Estados miembros siguen enfrentándose al reto de la gestión de las fronteras exteriores, otros deben hacer frente a las llegadas a gran escala por tierra o por mar, o tienen que gestionar centros de acogida superpoblados, y otros siguen enfrentándose a un elevado número de movimientos no autorizados de migrantes”.* (nPMA, 2020: 1).

El nPMA determina las cuestiones que cabe atender para mejorar la gestión de la migración en la Unión Europea, y presenta nuevos instrumentos como el de un sistema de control previo de entrada (*pre-entry screening*) aplicable a todas las personas de terceros países que intentan acceder irregularmente al territorio europeo o el nuevo mecanismo de solidaridad, que debería permitir a los Estados miembros apoyar a aquellos que estén en una situación de mayor presión migratoria, permitiéndose la reubicación de las personas no retornadas a su país o bien patrocinando el retorno. También recuerda la importancia de mejorar la colaboración con los países terceros en materia de retorno y readmisiones, la necesidad de superar el sistema de Dublín para determinar qué Estado miembro es responsable de examinar una solicitud de asilo o el establecimiento de un nuevo instrumento para mejorar la atracción de talento en la Unión Europea.

Pero en el análisis del texto se puede observar con claridad la atención extrema prestada a la inmigración irregular a lo largo de todo el documento, así como al carácter de crisis permanente que se le otorga a este fenómeno. Se constituye, así, un texto que despliega los ejes de trabajo que se habían presentado en Tampere, pero ofreciendo una perspectiva focalizada principalmente en los acuerdos de readmisión y en los instrumentos para favorecer el retorno. Si se atienden a las prioridades del nPMA, las cuestiones de seguridad, crisis e

instrumentos contra la irregularidad destacan por encima de otras consideraciones (el subrayado es propio):

*“El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo:*

- una gestión sólida y justa de las fronteras exteriores, incluidos los controles de identidad, salud y seguridad;*
- unas normas de asilo justas y eficientes, racionalizando los procedimientos de asilo y retorno;*
- un nuevo mecanismo de solidaridad para situaciones de búsqueda y salvamento, presión y crisis;*
- una mayor previsión, preparación y respuesta ante las crisis;*
- una política de retorno eficaz y un enfoque coordinado de la UE en materia de retorno;*
- una gobernanza global a escala de la UE para una mejor gestión y aplicación de las políticas de asilo y migración;*
- unas asociaciones mutuamente beneficiosas con terceros países clave de origen y tránsito;*
- el desarrollo de vías legales sostenibles para quienes necesitan protección y para atraer talento a la UE; y*
- el apoyo a unas políticas de integración eficaces.” (nPMA, 2020: 2-3).*

Solo los tres últimos puntos, pues, parecen exentos del discurso focalizado en la irregularidad, la inseguridad y la crisis que acompañan el resto del texto. Eso sí, cuando se hace mención a las relaciones con países terceros, sea mediante los acuerdos de asociación o con la cooperación (también al desarrollo) el objetivo es, de nuevo, desincentivar los flujos migratorios de carácter irregular. La cooperación en materia de readmisión y reintegración aparece, también, en este apartado, a pesar de ser conceptos íntimamente vinculados con el retorno, a los que ya se dedica un apartado propio:

*“Las causas profundas de la migración irregular y los desplazamientos forzados, así como los factores inmediatos que incitan a las personas a emigrar, son sin duda complejos. La UE lidera a nivel mundial la ayuda al desarrollo. El compromiso de la*

*Unión con los distintos países mantendrá este elemento esencial, en particular en relación con las cuestiones migratorias”. (nPMA, 2020: 22).*

**Figura 37. nPMA, 2020: análisis sinóptico de contenidos**

REFERENCIAS EXPLÍCITAS		Nº casos
Valores UE		6
Derechos (DDHH)		14 (1)
Solidaridad		22
(in)Migración		142
Fronteras	Legal	11
	Admisión	9
	Vías legales	9
	Reagrupación (reunificación) familiar	1
	Migración circular	2
	Talento/(altamente) cualificados	22/4
	Ilegal/irregular	18
	Llegadas masivas/irregulares	1/5
		56
		12
	20	
	90	
	-	
	11	
	1	
	-	
Asilo		102
	Solicitudes /Solicitantes de asilo	17
	Refugio/ Refugiados	27
	PI y subsidiaria	14
	Acogida	14
	Reasentamiento	14
	Abusos	1
	Carga (financiera)	-
	Convención de Ginebra	-
Trato justo TNC/ igualdad de trato		1
	Integración/ Inclusión	33+9
	Acogida	1
	Discriminación	1
	Racismo y xenofobia	-
	“Contra RX”	-
	Integración y valores UE	-

REFERENCIAS IMPLÍCITAS	Nº casos	Texto
Evitar/Reducir	9	La criminalización de los agentes humanitarios; los abusos del sistema; los movimientos no autorizados; los problemas para países terceros o situaciones de vulnerabilidad como Moira.
Prevenir	4	Movimientos irregulares
Amenaza/riesgo	8	
Crisis/Problema	34/-	
Gestión de la migración (de los flujos)	15	
Controlar	1	El derecho de estancia de los migrantes
Combatir	2	Tráfico ilícito de personas
Lucha(r) contra	13	Contra el tráfico ilícito o la inmigración irregular
Trata de personas	2	
Tráfico de personas	25	
Explotación económica TCN / Empleo ilegal	5	

Fuente: Elaboración propia.

De igual modo, las referencias al SECA están focalizadas en reducir la presión que reciben los sistemas nacionales de asilo, prestando también atención a la gestión de las solicitudes de asilo *infundadas* o a las procedentes de países de origen (y tránsito) considerados *seguros*. Eso sí, en el nPMA no se utiliza ya el concepto *ilegal*, e *irregular* solo se utiliza para hacer referencia a cuestiones como los flujos, la situación, la entrada o la residencia irregular, pero en ningún caso para hacer mención directamente a las personas. De nuevo, el tráfico ilícito de personas es el delito que se quiere atajar, y se usan las mismas expresiones (*luchar contra*) que al hacer referencia genérica a la inmigración irregular.

A diferencia de la AEM, en el nPMA sí se presta atención a las vías legales para acceder al territorio europeo, básicamente centradas en la atracción de talento, y en la necesidad de revisar algunas de las directivas ya existentes. De igual modo, se hace mención a la necesidad de favorecer y trabajar en cuestiones de integración e inclusión, para garantizar la igualdad de oportunidades y evitar la discriminación, y fortalecer la inclusión social en la Unión Europea. El nPMA pone énfasis en estas cuestiones, reconociendo la importancia de la gestión multinivel y multiactor de estas políticas, así como su dimensión transversal. En el texto, pero, no se hace mención alguna a la lucha contra el racismo ni a la xenofobia, y la

discriminación se cita en relación con el mercado de trabajo y el acceso a los servicios educativos de las personas migrantes. En relación con la integración, el nPMA apunta:

*“La integración de los migrantes y sus familias es, por tanto, un elemento clave de la agenda de la UE, más general, para promover la inclusión social”.* (nPMA, 2020: 31).

En este contexto, se hace mención del futuro ‘Plan de acción sobre integración e inclusión para 2021-2024’, que debe aprobarse para tratar con mayor atención esta cuestión. Sobre el mismo, y aún que se escapa de los límites temporales de esta investigación, cabe señalar que introduce, por primera vez de modo explícito, los ‘valores’ europeos como una cuestión que debe protegerse ante las transformaciones sociales que puede producir la inmigración.

*“Por último, para que los migrantes participen plenamente en la sociedad de acogida, es necesario que comprendan sus leyes, cultura y valores lo antes posible, por ejemplo, mediante cursos de orientación cívica”.* (Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión 2021-2027, 2020: 11).

Una protección de valores que, junto cuestiones de ciudadanía, igualdad y derechos podrán ser objetivo de actuaciones destinadas también a nacionales de la Unión Europea de origen migrante. Se construye, así, un recordatorio permanente del origen migrante de personas residentes en la Unión Europea, incluyendo las naturalizadas en alguno de sus Estados miembros, descuidando la bidireccionalidad de la integración y desatendiendo que las cuestiones de inclusión, así como las de respeto a la igualdad y a los derechos fundamentales no deberían limitarse a quienes no hayan nacido en la Unión Europea.

### **3.6. Las cinco agendas en mirada comparada: los contenidos *securitizados* de la política de inmigración y asilo**

En los diferentes documentos analizados<sup>131</sup> se presta atención a dos cuestiones claves: 1) si la inmigración es considerada un 'factor amenazante' para la seguridad europea; y 2) si el uso del lenguaje de seguridad está presente (y en qué medida) cuando se habla de inmigración. En este sentido, se analiza y contabiliza cuando la inmigración se trata en términos de

---

<sup>131</sup> Se ha utilizado, para todos ellos, las traducciones del español. Es importante remarcarlo porque las traducciones en las diferentes lenguas no siempre coinciden.

amenaza o riesgo para la seguridad europea, o cuando se vincula la misma a cuestiones de seguridad como los conflictos o el terrorismo, tanto de manera explícita como implícita. En el análisis comparativo de los documentos analizados se puede identificar un proceso progresivo de *securitización* de la política europea de inmigración y asilo, cuyo hito más remarcable se sucede a partir de 2015. Desde sus inicios, tal vez porque se incardinó siempre en las cuestiones de interior y, por ende, de gestión de la seguridad, las cuestiones de inmigración y asilo en la Unión Europea han tenido una orientación *securitaria* (Huymans, 2000 y 2006; Boswell, 2007a; Leonard, 2007; Lavenex & Kunz, 2008; Léonard & Kaunert, 2020). También los actores que han participado en el diseño de sus principales instrumentos lo han hecho bajo esta perspectiva, por lo que no es de extrañar que esta haya sido siempre una característica de la narrativa y la gestión migratoria en la Unión Europea. Aun así, considerando los veinte años del proceso de construcción de esta, parece evidente señalar que el tono y las prioridades de Tampere en 1999 no coinciden con las del nPMA de 2020. Y aun cuando con el paso de los años han ido mejorando las formas al tratar y manejar las cuestiones migratorias en la Unión Europea, no siempre puede decirse que las cuestiones de fondo hayan ido en la misma dirección.

De la mirada comparada entre las diferentes agendas de trabajo a lo largo de estas dos décadas, vale la pena apuntar algunas razones que justifican la afirmación sobre la existencia de un proceso de *securitización* de la política de inmigración y asilo europea.

Primero, cabe destacar esta **contextualización de la gestión migratoria en el ámbito de la seguridad interior**. Los tres primeros programas de trabajo se vinculan al desarrollo de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, por lo que, en los mismos, más allá de los temas de inmigración y asilo, entran a tratarse otras cuestiones como el terrorismo o la delincuencia transnacional organizada que afectan también la construcción del ELSJ. En este sentido, las tres primeras agendas hacen referencias implícitas a la inmigración como un reto a la seguridad, en tanto que el fenómeno se trata en un contexto mucho más amplio. A pesar de ello, no hay, en ningún texto, una relación explícita entre las políticas de inmigración y el terrorismo, lo que debe señalarse como un rasgo diferencial del marco de referencia de la política de inmigración y asilo de la UE con la de Estados Unidos, especialmente después del 11-S (Boswell, 2007a; Farny, 2016), que se mantiene no solo en Tampere, sino también en los

años posteriores, cuando ya ha habido atentados de características parecidas en territorio europeo. En las dos últimas agendas, que nacen como instrumentos propios dirigidos solo a la cuestión de la migración y el asilo, no existen referencias cruzadas con delitos transnacionales, con la excepción de la trata de personas y el tráfico de migrantes. A pesar de esta desvinculación contextual en las dos últimas agendas, es en las mismas dónde la inmigración (irregular) se constituye como centro de atención y como elemento amenazante de la seguridad europea. Lo que podía haber significado un cambio en *desecuritizar* los contenidos de las políticas de inmigración y asilo se convierte, paradójicamente, en una oportunidad para ahondar en el lenguaje *securitarizado*.

En este sentido, cabe recordar que, desde sus inicios, las cuestiones de inmigración y asilo han sido tratadas en los Consejos de ministros de Interior y Justicia, desde donde han salido las propuestas e iniciativas para ser aprobadas en los distintos Consejos Europeos. Eso significa que, a lo largo de los distintos periodos de trabajo, han sido las personas responsables de Interior quienes han tratado las cuestiones de inmigración y asilo en la Unión Europea (con la excepción de cuando en algún país ha habido un ministerio exclusivamente dedicado a asuntos migratorios, que ha sido poco habitual). En este sentido, se entiende que perviva la perspectiva de la seguridad al hablar de inmigración y asilo, y que se refuerce la perspectiva *securitizada* en el desarrollo de acciones, instrumentos y narrativas vinculadas a su gestión.

En los textos europeos analizados, la inmigración es *securitizada* en un proceso por el que se la vincula, por un lado, a delitos de criminalidad organizada, y por el otro, por su conversión progresiva en un fenómeno amenazante. Esto sucede especialmente en las tres primeras agendas, cuyo marco de trabajo es el ELSJ. En contraposición, los dos últimos programas, están dedicados exclusivamente a la gestión de la inmigración y el asilo, por lo que no existen estas referencias implícitas. A pesar de ello, en estos dos últimos instrumentos se hace mención reiterada de la necesidad de gestionar una crisis migratoria, con lo que explícitamente se incide, de modo reiterado, en la inmigración (irregular) como un riesgo para la seguridad europea. En la última agenda, además, se incide en la importancia de garantizar también los valores democráticos de la Unión Europea ante el fenómeno de la inmigración. Aun cuando se trata de una referencia mínima, es significativa si se tiene en cuenta que la

cartera encargada de coordinar el nuevo Pacto de Migración y Asilo se denomina, como se ha mencionado anteriormente, 'Promoción del estilo de vida europeo'. Se vincula, pues, de manera incipiente, la inmigración como fenómeno amenazante también para la 'identidad' europea.

También es importante mencionar el uso del lenguaje, con algunas expresiones que correlacionan los conceptos, aunque no estén vinculados. Así, por ejemplo, la *lucha contra* se aplica en relación con la inmigración irregular en muchas ocasiones, de igual modo que se aplica para hablar de drogas, terrorismo, delincuencia organizada o corrupción. Coloca este fenómeno, por lo tanto, al mismo nivel que delitos transnacionales de extrema gravedad. En ocasiones, aunque menos, también se usa la expresión *luchar contra* en relación con el racismo y la xenofobia, lo que permite reforzarlos como delitos. Cuando la combinación de estas expresiones no es equilibrada, desaparece o se utiliza de manera forzada, se entiende que es lo que se quiere identificar como problema (en este caso la inmigración irregular). En palabras de Vesti:

*“Con esta expresión [seguridad interior] se quiso indicar un conjunto, coherente, que ponía en estricta relación algunas "amenazas exteriores" a la seguridad interior de las sociedades europeas (terrorismo en primer lugar, pero, también, tráfico de droga, actividad de las "nuevas mafias" de los países de la Europa oriental durante la transición, etcétera) con la inmigración internacional. Esta correlación, que remarcaba la participación de los inmigrantes en actividades ilegales y amplificaba el papel de algunos Estados declarados culpables de cubrir dichas actividades, teorizando la coincidencia de la inmigración clandestina y la de otros tráficos ilegales, recogió algunas dinámicas ofreciendo una visión distorsionada de la realidad”.* (Vestri, 2012: 693).

Así pues, a lo largo de este proceso de construcción de una política europea común, la cuestión de la inmigración deviene objeto de *securitización* en tanto que se olvida el origen de esta como pieza clave para el desarrollo del mercado interior (Huysmans, 2000: 752). Este traslado de la perspectiva económica a la perspectiva de la seguridad interna tiene sentido si se considera que, como se ha mencionado, en el ámbito europeo la política de inmigración y asilo se gestiona a través de los Consejos de ministros del Interior, que abocan sus

conocimientos y tratamientos de casuísticas criminales a las personas que se mueven (Bigo, 2002; Guild, 2009). Los textos de la Comisión, por tanto, recogen y priorizan los temas que tienen sentido en este contexto.

**Figura 38. Número de veces que se utilizan algunas palabras seleccionadas en los diferentes documentos analizados**

Texto	Tampere	La Haya	Estocolmo	AEM	nPMA
(in)migración	9	42	49	79	142
(in)migración legal / regular	6	8	10	9	11
(in)migración ilegal / irregular	2	7	13	27	18
Asilo	12	25	32	66	102
Seguridad	15	18	61	16	22
Integración / Inclusión (NTC)	2	17	11	12/2	33/9
Retorno	1	5	9	29	90
Fronteras	3	31	24	36	56
Tráfico de personas / Trata de seres humanos	0 / 6	3 / 6	2 / 5	13 / 3	25 / 2
Racismo / Xenofobia	5 / 4	1 / 1	5 / 5	0 / 0	0 / 0
Crisis	0	0	0	11	34

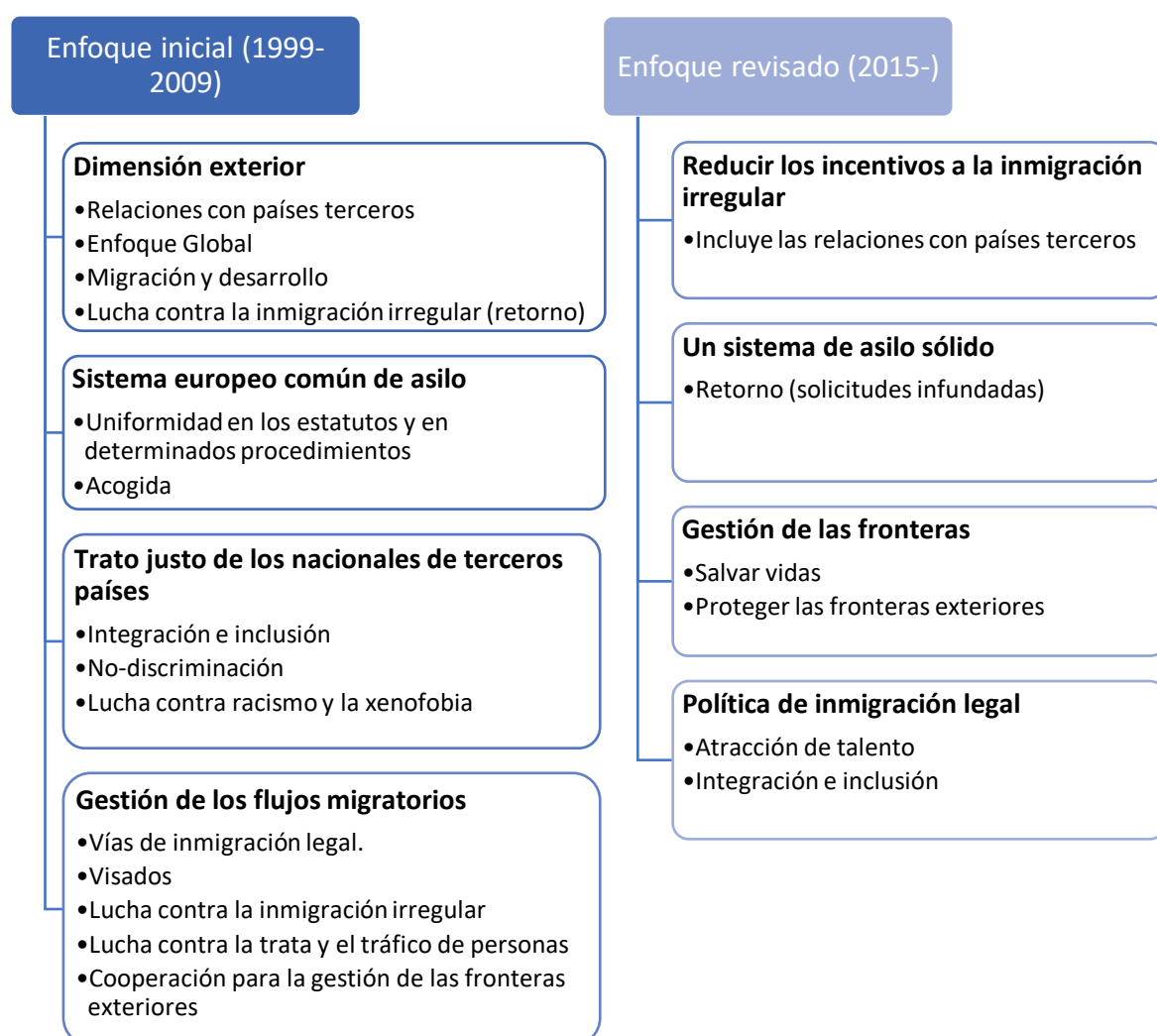
Fuente: Elaboración propia.

Segundo, parece necesario destacar la **reformulación de los cuatro pilares básicos** que habían sustentado la política de inmigración y asilo común desde 1999. A pesar de las diferencias en desarrollo y atención que se les presta a los mismos, desde las agendas de Tampere a Estocolmo se mantienen los ejes de trabajo: gestión ordenada de flujos (incidencia en el mercado laboral), relaciones con países terceros, el sistema común de asilo y la integración de las personas nacionales de terceros países en la UE.

En la AEM se apunta ya un primer cambio significativo en este sentido. Los cuatro ejes de trabajo que recoge la misma se convierten en: (1) reducir los incentivos a la inmigración irregular (que incluye las relaciones con países terceros); (2) la gestión de las fronteras (salvar vidas y proteger las fronteras exteriores); (3) un sistema de asilo sólido y (4) una nueva política de inmigración legal (dónde se incluyen las cuestiones de integración). Se articula así, un nuevo marco de trabajo, en el que la gestión ordenada de los flujos adquiere una relevancia propia y diferente de los instrumentos de lucha contra la inmigración irregular, y en la que la

gestión fronteriza también adquiere una nueva preeminencia, convirtiéndose no solo en instrumento sino en objetivo por si mismo. En el nPMA, por su parte, esta propuesta de trabajo axial deja paso a la articulación de unos objetivos específicos recogidos bajo las premisas de (1) dimensión exterior; (2) control de las fronteras externas y (3) normas internas de solidaridad. Los objetivos específicos refuerzan esta idea de la preminencia de la gestión de las fronteras, especialmente marítimas, de la lucha contra la irregularidad fortaleciendo la idea de retorno y acentuando la consideración de la inmigración irregular como un riesgo para la seguridad europea.

**Figura 39. Un cambio de enfoque en la política de inmigración y asilo europea**



Fuente: Elaboración propia.

Tercero, es interesante poner de manifiesto que, al hablar de inmigración, en los textos europeos hay una tendencia considerable a hablar de la **vertiente irregular/ilegal** del fenómeno cada vez de manera más evidente. Si bien es cierto que se va desterrando el uso de la palabra ilegal y se sustituye por el de irregular, la construcción de una narrativa en torno a la irregularidad, en muchas ocasiones asimilada a las redes de delincuencia que trafican con personas, refuerza la idea de amenaza. Es importante no confundir los datos de entrada irregular con los datos de estancias irregulares en la Unión Europea. En este último caso, las situaciones de irregularidad no tienen por qué deberse a entradas irregulares, sino que pueden deberse, como de hecho así sucede (Morehouse & Blomfield 2011: 12) a entradas regulares cuyas estancias se han alargado en el tiempo más de lo permitido. El hecho que este sea un fenómeno ausente del debate sobre la inmigración irregular en los documentos analizados confirma que la preocupación no es la irregularidad en sí, sino las entradas irregulares por vía marítima, sobre las que pivota todo el sistema de gestión de fronteras.

Cabe mencionar que la propia construcción del concepto de inmigración irregular no es gratuita, sino que forma parte del nuevo marco narrativo sobre el que enmarca la cuestión migratoria en la Unión Europea (Guild, 2009). Por sus características, las personas refugiadas se desplazan de manera irregular en la mayoría de los casos, una circunstancia que la propia Convención de Ginebra de 1951 recuerda a los Estados signatarios:

*“Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales”. (Convención de Ginebra, 1951: artículo 31.1).*

Determinar si una persona es una posible solicitante de asilo o alguien que ha intentado acceder irregularmente a territorio europeo es, en este sentido, una cuestión que debe dilucidarse en cuanto se ha examinado su caso, y no antes. Dicho de otro modo, cualquier persona que pueda considerarse parte de un movimiento migratorio irregular, puede por las mismas consideraciones (a determinar en destino y caso por caso), considerarse una posible refugiada. La narrativa de luchar contra la inmigración irregular (o *ilegal* hasta hace poco)

podría haberse constituido, siguiendo esta lógica, como una narrativa contra las posibles personas en necesidad de protección internacional, lo que hubiera sido contrario al espíritu del derecho internacional público. Por eso, es necesario destacar que optar por la construcción de las migraciones irregulares es una opción preventiva (De Goede, 2008) que se prioriza sobre otras, y que supone tomar una serie de respuestas distintas que las que podrían aceptarse si se tratara de luchar contra ‘los flujos de personas refugiadas’.

Cuarto, y vinculado de manera evidente a esta focalización sobre la gestión (y lucha) contra la inmigración irregular, a lo largo de los textos se va **desatendiendo la gestión de la movilidad ordenada y regular**. Se reducen las referencias a la gestión de las migraciones económicas o vinculadas al mercado de trabajo, que sí existían en los primeros tres textos, y se limitan las vías de entrada por razones económicas a la atracción del talento, bien a través de la necesidad de reformular la directiva de la tarjeta azul (AEM) o bien a través de una nueva propuesta pendiente de desarrollar como son los partenariados de talento que introduce el nPMA. La mención a vías seguras y legales como puede ser el reasentamiento o el patrocinio comunitario (nPMA) son contribuciones positivas, pero exclusivamente vinculadas a una figura determinada como son las personas refugiadas. Esta desatención a la migración regular, que también impacta en las cuestiones de inclusión e integración de las personas nacionales de terceros países en las sociedades de acogida europeas. Este punto, que había sido un eje clave en las tres primeras agendas, se constituye como subtema en las dos siguientes. Se pierde, por lo tanto, la prioridad de las políticas de integración e inclusión, y se desatienden cuestiones como la lucha contra el racismo o la xenofobia. La Comisión Europea seguirá prestando atención a estos temas, pero no considera que deba hacerlo en el desarrollo de la política europea de inmigración y asilo<sup>132</sup>.

Quinto, cabe mencionar que, en el caso europeo, el proceso de *securitización* de la política de inmigración y asilo ha estado vinculado a la necesidad de **reforzar la seguridad de las fronteras exteriores**, especialmente las de carácter marítimo. Eso ha significado que, cada vez en mayor medida, los textos hagan referencia a cuestiones relacionadas con los datos biométricos, con las operaciones (militarizadas) de control fronterizo, y al desarrollo de toda

---

<sup>132</sup> Véase, por ejemplo, el manual de la Agencia de Derechos Fundamentales sobre no-discriminación en la Unión Europea en [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-handbook-non-discrimination-law-2018\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-handbook-non-discrimination-law-2018_en.pdf)

la tecnología aplicada a la gestión de fronteras. En este sentido, y dada la focalización en la lucha contra la inmigración irregular, la industria migratoria se ha articulado como un espacio de oportunidad de negocio para actores vinculados con los sectores y servicios de la seguridad (Bigo, 2014). Eso sí, cabe reiterar que la cuestión migratoria en la Unión Europea no ha estado vinculada a la construcción de una amenaza terrorista, como mínimo en los textos analizados:

*“Hence, one can argue that the issue of terrorism in the EU context was not the main driving factor for securitizing migrants” (Farny, 2016: 2).*

De hecho, la vinculación espuria entre personas refugiadas y terrorismo por parte de algunos líderes europeos llevó al entonces máximo representante de la Comisión a pedir que no se mezclaran los términos<sup>133</sup>.

Sexto, el contenido de **la política de asilo se ha ido desvaneciendo** a lo largo de las agendas de trabajo. Aun cuando el tema de asilo y la creación del SECA se mantiene como un eje clave en todas las agendas de trabajo, cambia el enfoque y el trato a esta figura de protección internacional. En las tres primeras agendas se busca avanzar en la armonización de los instrumentos de gestión, prestando especial atención a la necesidad de protección internacional que requieren las personas refugiadas y solicitantes de asilo. En Tampere y en Estocolmo, no solo se recuerda el compromiso con la Convención de Ginebra de 1951, sino que se hace especial mención a la necesidad de garantizar la protección y derechos y libertades fundamentales de las personas refugiadas. En estas agendas se trabaja para luchar contra los *abusos* que pueden padecer las personas refugiadas. Pero a partir de la AEM, el *abuso* que se señala está relacionado con el sistema. Así, si bien la preocupación sigue estando en mejorar la coordinación y armonización de medidas, se identifica también como problema la existencia de solicitudes de asilo infundadas, contra las que, de manera natural al tratarse de falsas reclamaciones, hay que actuar tanto antes de la entrada (con la figura del control de entrada previo que incluye el nPMA) como en el retorno de estas personas refugiadas, un concepto que no aparecerá hasta la AEM (hasta la fecha, el retorno voluntario se planteaba como instrumento para las víctimas de trata o las personas en situación de irregularidad administrativa en el territorio de la Unión Europea). Además, y también a partir de la agenda

---

<sup>133</sup> Véase <https://fr.reuters.com/article/us-g20-turkey-migrants-eu-idUSKCN0T40DJ20151115>

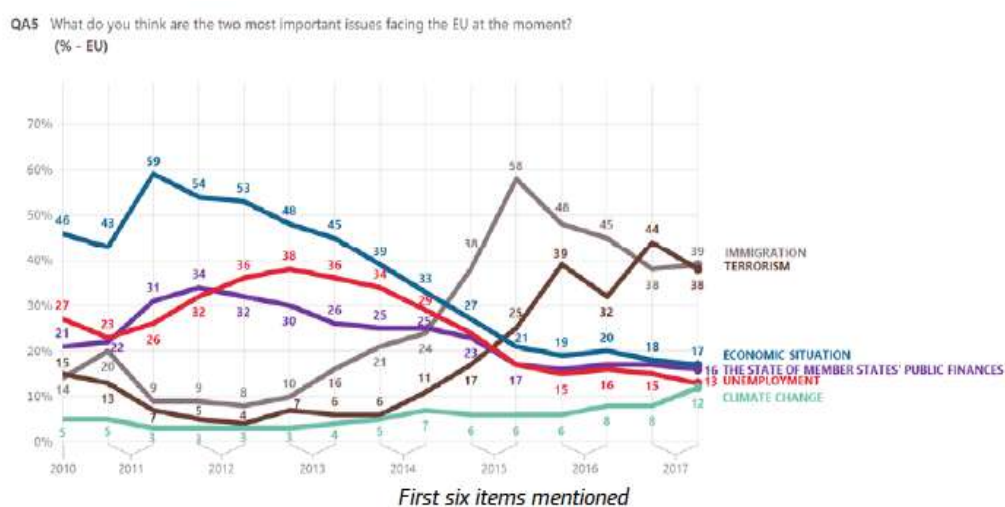
de 2015, la preocupación reside en distribuir a las personas solicitantes de asilo entre los Estados miembros, para evitar el colapso de algunos sistemas de asilo. La carga de la prueba, de nuevo, no se sitúa en las deficiencias o debilidades de los sistemas de asilo de los países de la UE, sino en la existencia de estos flujos de personas refugiadas que pueden desbordarlos. *“En situaciones de crisis de tal magnitud que se corre el riesgo de desbordar los sistemas de asilo y migración de los Estados miembros...”* (nPMA, 2020: 13). En resumen, se *burocratiza*, por un lado, la figura del asilo, desdibujando la importancia política de la protección internacional, y se traslada, por el otro, el lenguaje usado hasta la fecha en relación con la inmigración irregular hacia la figura del asilo y las personas refugiadas. Se plantean, así, cuestiones como las solicitudes de asilo *infundadas*, el listado de países terceros seguros o las llegadas ‘masivas’, y se incorpora, desde la AEM, el retorno también para aquellas personas a quienes no se ha concedido protección internacional. Como ejemplo, cabe apuntar que la expresión llegadas ‘masivas’ se utiliza inicialmente en Tampere, cuando se pide a la Comisión que se estudie una reserva financiera para prestar protección temporal en caso de afluencia *masiva* de personas desplazadas y de medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre Estados miembros para asumir esta acogida. En la AEM también se vincula esta llega ‘masiva’ con la necesidad de mejorar la solidaridad entre Estados miembros (a través de la propuesta de reubicación), pero se acompaña de expresiones como ‘presión sin precedentes’; ‘presión sea insoportable’ que focalizan la atención en la ‘saturación’ de los sistemas de acogida.

Séptimo, también se **desvanecen las cuestiones de integración e inclusión**. Especialmente preocupante es cómo el racismo y la xenofobia, que tanto en Tampere como en Estocolmo se había definido como un problema contra el que luchar (usando una terminología similar a otros ‘males’), apenas se menciona en La Haya y desaparece completamente en las dos últimas agendas. Sin garantizar la lucha contra la discriminación, y especialmente para reducir el racismo y la xenofobia, parece difícil garantizar el trato justo para las personas nacionales de terceros países que reclamaba Tampere. Además, en el contexto de la última agenda, las cuestiones migratorias y de asilo se articulan bajo la cartera de interior, pero también de la promoción de ‘nuestro’ estilo de vida europeo, lo que ha generado múltiples interpretaciones. ¿Se entiende que los valores y el estilo de vida europeo están en riesgo o en decadencia? Si es así, ¿quiénes son los actores que lo ponen en riesgo? (Trilling, 2019;

Golesorkhi, 2021)<sup>134</sup>. Insinuar que la identidad europea puede ser un objeto amenazado es una incorporación novedosa del nuevo Pacto de Migración y Asilo, que se suma a la idea de la seguridad europea que se ha ido fortaleciendo en las agendas anteriores.

Octavo, en los procesos de *securitización* de las cuestiones migratorias el **contexto importa, pero no es fácil determinar cuánto**. En este sentido, el cambio fundamental que supone la AEM coincide temporalmente con la mayor crisis humanitaria vivida en las fronteras de la Unión Europea desde las guerras de los Balcanes en los años 90. Pero ¿hubiera sido distinto de encontrarse en otras circunstancias? En La Haya se marcó un primer avance desde la perspectiva *securitizada*, y las cuestiones migratorias o de refugio no solo no ocupaban la agenda pública, sino que tampoco parecían importar en exceso a la ciudadanía europea. El papel de la opinión pública sobre la gestión pública en materia migratoria (Lavah, 2004; Glorius, 2018; Dennison & Dražanová, 2018) es, en cualquier caso, un debate intenso que se escapa de los objetivos de esta investigación.

**Figura 40. Las cuestiones más importantes que debe afrontar la Unión Europea, 2010-2017**



Fuente: Eurobarómetro 88, otoño 2017.

Noveno, de igual modo, tampoco parece fácil determinar **el peso de los actores** en el desarrollo de este proceso de *securitización*. Lo único que parece posible señalar es que el

<sup>134</sup> Se apuntan, a modo de ejemplo, algunas contribuciones sobre este debate: [MEPs damn 'protecting European way of life' job title](#) (The Guardian, 11 de septiembre de 2019) ; [Protecting Our European Way of Life? Outrage Follows New E.U. Role](#) (The New York Times, 12 de septiembre de 2019); [Threat to 'European way of life' is not migrants. It's populists](#) (Politico, 12 de septiembre de 2019); [What's the 'European way of life'? EU chief's new Commission portfolio draws criticism](#) (Euronews, 12 de septiembre de 2019).

diseño de la primera agenda de trabajo corresponde a una mayoría socialdemócrata en las tres principales instituciones comunitarias, mientras las siguientes agendas se han hecho siempre con mayorías conservadoras. ¿Pero es significativa esta distribución ideológica? No parece fácil afirmarlo, puesto que en Estocolmo (2009), la cartera de interior estaba en manos de una liberal sueca, y su posicionamiento resulta menos *securitizado* que la misma cartera en manos de otra Comisaria sueca, en este caso socialdemócrata, en el nPMA (2020). De igual modo, Tampere fue una propuesta nacida en el seno del Consejo Europeo, cuya voz intergubernamental abogó por un proceso paulatino de comunitarización (controlada), mientras que las dos últimas agendas, donde se percibe más el proceso *securitización*, han sido propuestas nacidas de la Comisión Europea. Ahora bien, parece claro que la lógica de la unanimidad en el Consejo, que ya no es imprescindible, sirve para determinar qué las líneas donde mayor conjunción de intereses para avanzar son las vinculadas a la inmigración irregular, dejando de lado la mirada integral que articule una política de inmigración y asilo no parcializada. Parece que la diferenciación en la toma de decisiones que se daba por superada con el Tratado de Lisboa se mantiene de manera implícita, seguramente porque es útil e interesa a los Estados miembros. La Comisión ha sido incapaz de darle la vuelta a esta situación, y parece evidente que el papel del Consejo en el diseño de las políticas de inmigración y asilo se ha ido haciendo cada vez más fuerte. Desde el primer Pacto de Migración y Asilo hasta hoy, la dinámica intergubernamental ha planeado sobre las agendas comunitarias en estos ámbitos, y el nPMA parece, más que nunca, una propuesta adecuada a los intereses de los Estados miembros (Pinyol-Jiménez, 2020). Finalmente, hay que señalar que ha ido creciendo la presencia en el Parlamento Europeo de partidos con discursos xenófobos. Si bien eso no tiene un impacto directo en las políticas de inmigración y asilo, puesto que son minoritarios, sí indica que están presentes más, y con un mayor peso, en la mayoría de los parlamentos de los países de la Unión Europea.

Décimo, la ***securitización va más allá de lo que se recoge en las agendas de trabajo***, y se construye también con otras aportaciones que aparecen en normativas comunitarias vinculadas a la materia, pero también en otros escenarios, como pueden ser las Estrategias de Seguridad. Entre cada una de las agendas quinquenales se perciben los temas que han sido objeto de atención prioritaria durante esos cinco años, pero no se pueden percibir todos los matices que ello entraña. Por ejemplo, ante las primaveras árabes y su impacto en la Libia de

Gadafi, que ocasionó numerosos movimientos migratorios hacia Italia, se usaron expresiones como “éxodo de proporciones bíblicas” o “imposibles de imaginar”, y el propio Gadafi señaló, en tono de amenaza, que los flujos migratorios podrían “invadir Europa” si no se aceptaban sus condiciones (Fargues & Frandrich, 2012).

En suma, a lo largo de estos veinte años de construcción de una política europea de inmigración y asilo, se ha generado un progresivo discurso de *securitización*, con dos puntos de inflexión claves: uno de menor calado en 2004, y uno claramente diferencial en 2015. Se entiende que el proceso de *securitización* se caracteriza por una narrativa (*speech act*) que, de manera explícita, habla más de la irregularidad que de regularidad, y que vincula la inmigración como un problema (o amenaza) para la seguridad europea. Esta seguridad está íntimamente relacionada con la protección de las fronteras (*objeto de referencia amenazado*), a la que se vinculan cuestiones como el abuso de la figura del asilo o los programas de retorno. También se entiende que el proceso de *securitización* se acentúa cuando se presta menor atención a las medidas para la gestión regular de las migraciones (vías legales), de las cuestiones de integración e inclusión o de la lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia. El análisis comparativo entre agendas sirve para poder determinar cómo las distintas agendas europeas de inmigración y asilo se han ido *securitizando*, y hasta qué punto y en qué momentos.

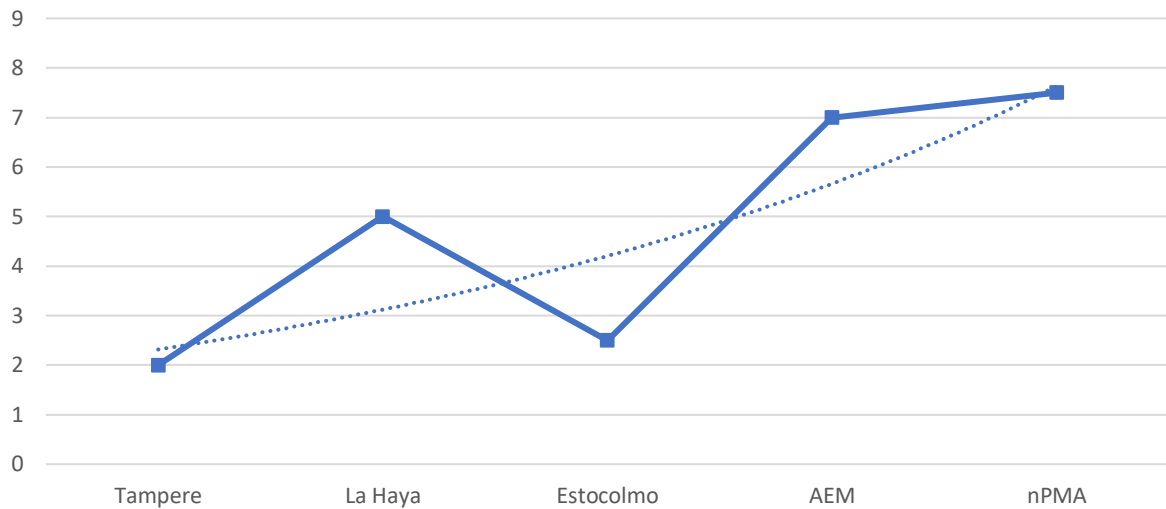
La sistematización de este proceso de *securitización* podría plasmarse de modo tentativo en un índice que permitiera examinar esta evolución de manera rápida (Figuras 41). Se determina así que ha habido un proceso de *securitización* lento pero progresivo, que es especialmente evidente y remarcable a partir de la AEM en 2015. La revisión de los contenidos de la agenda dibuja un cambio de enfoque en la gestión de la inmigración y asilo en la Unión Europea, en el que se acentúa la diferenciación entre las respuestas ante la inmigración regular (que decrecen) y la irregular (que se incrementan). A partir de 2015, el objeto de referencia amenazado, la seguridad europea, toma forma en las fronteras exteriores de la Unión, especialmente en las marítimas, y se disponen una serie de mecanismos de control para protegerlas de entradas que, por definición, deben entenderse como indeseadas. En el nPMA, también se incorporan los valores europeos (identidad) como objetos a proteger. Este es el contexto en el que se construye el proceso de *securitización*, enmarcado (*framing*) de

tal forma que el uso de las palabras determina claramente como se trata el tema (Lakoff & Ferguson, 2006).

**Figura 41. Una propuesta de indexación de la *securitización***

Cuestión de <i>securitización</i>	Contenidos	Tampere	La Haya	Estocolmo	AEM	nPMA
Primacía de la irregularidad	Se habla más de irregularidad que de regularidad	0	0	1	1	1
Problematización <i>securitaria</i>	Se habla de riesgo/amenaza para seguridad. Se habla de crisis	0	0	0	1	1
Problematización identitaria	Se hace mención a la cultura europea (y no al diálogo intercultural)	0	0	0	0	1
Fronteras	Se menciona la protección/control de fronteras como prioridad	0	1	1	1	1
Trafficking/Smuggling	Se menciona el tráfico más que la trata de personas	0	1	0	1	1
Retorno(s)	Se habla profusamente de retorno y readmisiones	0	0	0	1	1
Problematización del asilo	Se habla del asilo como problema (abusos, etc.). No se habla de la CG51 y los abusos contra las personas solicitantes.	0	1	0	1	0,5
Ausencia de vías legales	Se mencionan las vías legales	1	1	0,5	0	0
Ausencia de inclusión	Se menciona la inclusión o la integración	1	0	0	0	0
Racismo y xenofobia	Se menciona la lucha contra el racismo/xenofobia	0	1	0	1	1
<b>TOTAL</b>		<b>2</b>	<b>5</b>	<b>2,5</b>	<b>7</b>	<b>7,5</b>

Todas las puntuaciones son 0 (SÍ) o 1 (NO), excepto en las tres últimas preguntas, donde NO (0) y SÍ (1).



Fuente: Elaboración propia.

Se puede afirmar, por tanto, que en el proceso de construcción de la política europea de inmigración y asilo se ha generado una progresiva *securitización*, tanto en forma de discurso como en la toma de medidas extraordinarias. Los procesos de *securitización*, para que puedan definirse así, convierten determinadas cuestiones en amenazas para hacer aceptables la toma de medidas extraordinarias (Emmers, 2013). En el caso de la política europea de inmigración y asilo, el análisis de las medidas extraordinarias y algunas de sus consecuencias e impactos se examinarán en el siguiente capítulo.

## **CAPÍTULO 4. EVIDENCIAS, IMPACTOS Y CONSECUENCIAS DEL PROCESO DE *SECURITIZACIÓN* DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y ASILO DE LA UNIÓN EUROPEA**

En el proceso de construcción de la política europea de inmigración y asilo se ha generado un progresivo discurso de *securitización*, con dos puntos de inflexión claves: uno de menor calado en 2004, y uno claramente diferencial en 2015. Los procesos de *securitización*, para que puedan definirse así, convierten determinadas cuestiones en amenazas para hacer aceptables la toma de medidas extraordinarias (Emmers, 2013).

En el caso de la política europea de inmigración y asilo, parece imprescindible contextualizar y argumentar este proceso de *securitización* que se ha desarrollado en el capítulo anterior, y analizar las consecuencias e impactos derivados de dicho proceso. Para ello, en una primera parte de este capítulo se prestará atención al objeto de las políticas de inmigración y asilo, así como al papel de los actores comunitarios y la determinación de la excepcionalidad de las medidas tomadas en este ámbito. En la segunda parte, se apuntarán algunas de las consecuencias e impactos de este proceso de *securitización* de la política de inmigración y asilo europea.

### **4.1. Evidencias del proceso de *securitización* de la política de inmigración y asilo europea**

Para sostener los argumentos que se han desarrollado en el capítulo anterior, parece interesante recapitular y recoger algunos de los elementos que explican el proceso de *securitización* de la política de inmigración y asilo que se ha vivido en la Unión Europea en estos últimos veinte años.

En primer lugar, cabe identificar, al hablar de la **cuestión de *securitización***, cuál es el objeto de las políticas de inmigración y asilo en la Unión Europea. Según se ha señalado, y tal como recogen los artículos 78, 79 y 80 del TFEU<sup>135</sup>, la Unión Europea busca desarrollar una política común de inmigración destinada “... a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la

---

<sup>135</sup> Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. DO C 326 de 26.10.2012, p. 47/390. Artículo 79.

*trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas*". Por su parte, la política de asilo se concibe siguiendo la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967, con el objetivo de desarrollar una política común *"... en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución"*<sup>136</sup>.

En su conceptualización, por lo tanto, a política de inmigración y asilo europea se presenta como un instrumento que busca ofrecer un enfoque equilibrado en la gestión de la migración que llega a la Unión Europea, promoviendo la articulación de mecanismos de entrada para las personas migrantes y solicitantes de asilo, y con la voluntad de prevenir (y luchar contra) la inmigración irregular. Se construye así, ya desde sus orígenes, una distinción clara entre aquella migración aceptable, que debe encauzarse por las vías legales existentes (sean de carácter económico, por razones familiares, estudios o de protección humanitaria, por mencionar algunas), y aquella inmigración de carácter irregular que es inaceptable, por lo que se deben emprender acciones de prevención, pero también acciones de *luchar contra*.

Este marco referencial (Lakoff & Ferguson, 2006) encaja, sin duda, en la inscripción de ambas políticas, tanto de inmigración como de asilo, en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y que en el TFUE se articulen bajo el epígrafe "Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración". Las políticas de inmigración y asilo se incardinan, así, en un marco de control de fronteras (exteriores), por lo que el desarrollo de un "enfoque equilibrado" adolece desde sus inicios del equilibrio que proclama. No se entienden los flujos migratorios si no es desde su relación con el acceso fronterizo al territorio europeo, olvidando que las políticas migratorias son más que eso (Arango, 2003). Las políticas migratorias comprenden, en términos generales, la regulación y el control de los flujos migratorios, tanto en entrada como en permanencia, así como las acciones relacionadas con el asilo y el refugio, y las medidas de inclusión de la población extranjera en las sociedades de acogida, que supone hablar de derechos y ciudadanía, pero también de lucha contra la discriminación, el racismo o la xenofobia (Monar, 1997; Arango, 2003).

---

<sup>136</sup> *Ibidem*. Artículo 78.

Estas cuestiones estaban, cabe recordarlo, en las Conclusiones de Tampere, y siguiendo la lógica del equilibrio, deberían haber sido desarrolladas de modo equivalente. Ciertamente, y cómo se ha visto en los capítulos precedentes, no ha sido así como se ha ido avanzando en el ámbito europeo comunitario. La preeminencia de la atención para con la inmigración irregular se convierte, bien pronto, en una de las características de la política de inmigración y asilo común. Pueden aducirse causas relacionadas con los marcos competenciales, y con las fórmulas escogidas en la toma de decisiones (unanimidad vs. mayoría cualificada), pero, en cualquier caso, puede colegirse que, desde sus inicios, el enfoque en la gestión migratoria en la Unión Europea ha padecido un importante desequilibrio en este sentido (Fernández Rozas, 2016). De hecho, y a modo de ilustración cabe mencionar la resolución común del Parlamento Europeo sobre la política de inmigración y asilo<sup>137</sup>, aprobada en 2003, que señala de manera crítica que las *“medidas adoptadas por el Consejo se han centrado en primer lugar en la inmigración ilegal (sic)”*<sup>138</sup> y que *“ha sido escaso o inexistente el progreso en cuanto al establecimiento de una política común de la UE sobre inmigración o a la mejora de las circunstancias para los inmigrantes legales, por ejemplo, mediante directivas sobre reunificación familiar y derechos de los residentes legales de larga duración”*<sup>139</sup>. El Parlamento Europeo lamenta que no se haya avanzado en una política común activa en materia de inmigración, vinculándola, apunta la moción, a una perspectiva estratégica a largo plazo sobre la inmigración laboral. Sirve esta resolución como ejemplo porque identifica ya, desde sus inicios, la falta de una mirada estratégica que entienda la gestión migratoria más allá de las cuestiones de control de fronteras, y que otorgue el mismo nivel de atención a las medidas de gestión de los flujos regulares que a los de características irregulares, añadiendo que la existencia de las primeras puede suponer una disminución de los segundos.

Además, se asume que la inmigración (irregular) es un riesgo para la seguridad europea al considerarse una problemática similar a la criminalidad organizada, al tráfico y contrabando de personas o al tráfico de drogas. Es cierto que las vinculaciones directas entre la inmigración

---

<sup>137</sup> Véase la "Resolución del Parlamento Europeo sobre la política de inmigración y asilo". P5\_TA(2003)0010, consultable en <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P5-TA-2003-0010+0+DOC+PDF+V0//ES>

<sup>138</sup> *Ibidem*. Punto D.

<sup>139</sup> *Ibidem*. Punto G.

y terrorismo no se encuentran en los textos analizados, pero la percepción de la inmigración (irregular) como amenaza a la seguridad europea se mantiene<sup>140</sup>. En palabras de Vestri:

*“Cabe señalar que la intensificación del terrorismo internacional y la evolución de la inmigración fueron fenómenos distintos y recíprocamente autónomos. Su propia concomitancia, unida con la presión e incertidumbre de la fase de transición, entre 1989 y primeros años de los noventa, por Europa, favoreció una lectura coordinada de las dos realidades”.* (Vestri, 2012: 692).

El proceso de *securitización*, por lo tanto, se articula con un primer reenfoque del objeto de atención de las políticas de inmigración y asilo, que se concentra no en la gestión de los flujos migratorios, sino básicamente en las actuaciones preventivas o reactivas contra la inmigración irregular. Cabe añadir, además, que se articula una definición de la migración irregular como mínimo discutible, puesto que engloba a todas aquellas personas que intentan acceder a territorio europeo por cauces no establecidos legalmente. Siguiendo la Convención de Ginebra de 1951 (artículo 31), debe entenderse que las personas que buscan protección internacional es probable que emprendan un tránsito migratorio de modo irregular, pues la propia definición de persona refugiada entiende que se trata de personas que pueden estar huyendo de sus países de origen sin margen de previsión o gestión de los documentos de viaje necesarios:

*“Artículo 31. -- Refugiados que se encuentren ilegalmente en el país de refugio. 1. Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales”.* (Convención de Ginebra, 1951).

---

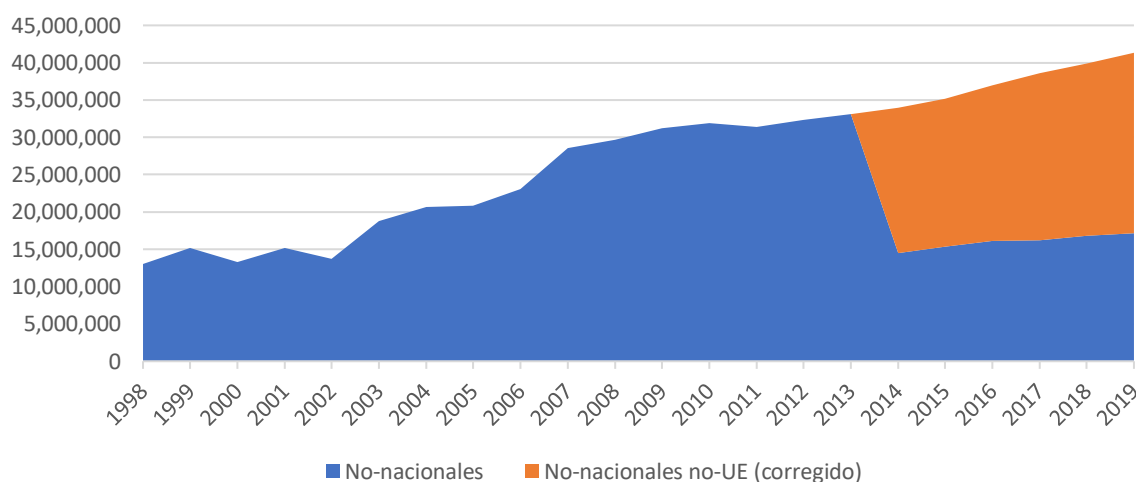
<sup>140</sup> Esta vinculación parece estar interiorizada en algunas personas, pues cabe destacar la corrección que tuvo que hacer la Defensora del Pueblo europea ante la vinculación de la inmigración con el terrorismo en una página oficial comunitaria. La noticia tiene su lado humano porque la reclamación ante la vinculación fue hecha por tres alumnas de secundaria. Véase [Tres alumnas de un pueblo de Zamora hicieron corregir a la UE una publicación contra los refugiados](#)

Ello quiere decir que, en teoría, y atendiendo la consideración de no utilizar las vías legales establecidas, la definición de ‘migración irregular’ podría sustituirse por ‘movimientos de posibles personas en necesidad de protección internacional’. Seguramente la narrativa de ‘prevenir’ o ‘luchar contra’ estos posibles flujos de personas refugiadas hubiera sido más complicada de desarrollar que la construcción de la figura de la inmigración irregular. El marco referencial que apuntaban Lakoff y Ferguson (2006) se entiende, así, como una opción escogida cuyas consecuencias no son neutrales:

*“The language is telling. The linguist framing is remarkable: frames for illegal immigrant, illegal alien, illegals, undocumented workers, undocumented immigrants, guest workers, temporary workers, amnesty, and border security. These linguistic expressions are anything but neutral. Each framing defines the problem in its own way, and hence constrains the solutions needed to address that problem” (Lakoff & Ferguson, 2006: 1).*

En este punto, cabe utilizar los datos para determinar si la opción por un enfoque *securitizado* se corresponde con la realidad del fenómeno migratorio en la Unión Europea. Dicho de otro modo, hay que preguntarse si los flujos migratorios han cambiado sustantivamente en los últimos veinte años y si, dada la preeminencia del enfoque *securitizado*, la irregularidad es efectivamente la forma habitual de entrada migratoria al territorio europeo.

**Figura 42. Sumatorio de población extranjera residente en los países UE**



\* Hasta 2013, la población extranjera en un EEMM incluye también a nacionales residentes de otro país UE. Los datos acumulados no disgregan hasta el año 2014.

Fuente: Eurostat.

Para contextualizar la magnitud del fenómeno migratorio y, de la irregularidad dentro del mismo, debe tenerse en cuenta que, en enero de 2019, residían en los países de la Unión Europea 23,4 millones de personas con nacionalidad de un tercer estado. Este porcentaje de población extranjera ha crecido ligeramente en los últimos años, pasando del 3,8% en 2014 al 4,5% de 2019, lo que no debería suponer sino un signo de normalidad demográfica (de Haas, 2018).

**Figura 43. Estimaciones de personas residentes en situación irregular en la UE**

**Table 3.1: Dynamic aggregate estimate of the irregular foreign resident population in 2002, 2005 and 2008 (last update 30 Sept 2009)**

Year	Absolute population numbers in millions		As percentage of population		As percentage of foreign population	
	minimum	maximum	minimum	maximum	minimum	maximum
<i>EU 15</i>						
2002	3.1	5.3	0.8%	1.4%	14%	25%
2005	2.2	4.8	0.58%	1.23%	8%	18%
2008	1.8	3.3	0.46%	0.83%	7%	12%
<i>EU27</i>						
2008	1.9	3.8	0.39%	0.77%	7%	13%

Source: Compilation and adjustment of individual country estimates from different sources, Vogel and Kovacheva (2009).

Fuente: Triandafyllidou, 2009: 12.



Fuente: EUROSTAT. *Third country nationals found to be illegally present - annual data (rounded)* (MIGR\_EIPRE)

Sobre este total de personas extranjeras con residencia regular, la centralidad de la irregularidad en el debate es difícil de justificar basándose en los datos. Se trata de un fenómeno de difícil cuantificación, que además puede generar interpretaciones espurias ante los resultados que pueden obtenerse (Triandafyllidou, 2009). Las estimaciones abarcan una horquilla tan amplia que dificulta su capacidad explicativa (Sabbati & Poptcheva, 2015), pero

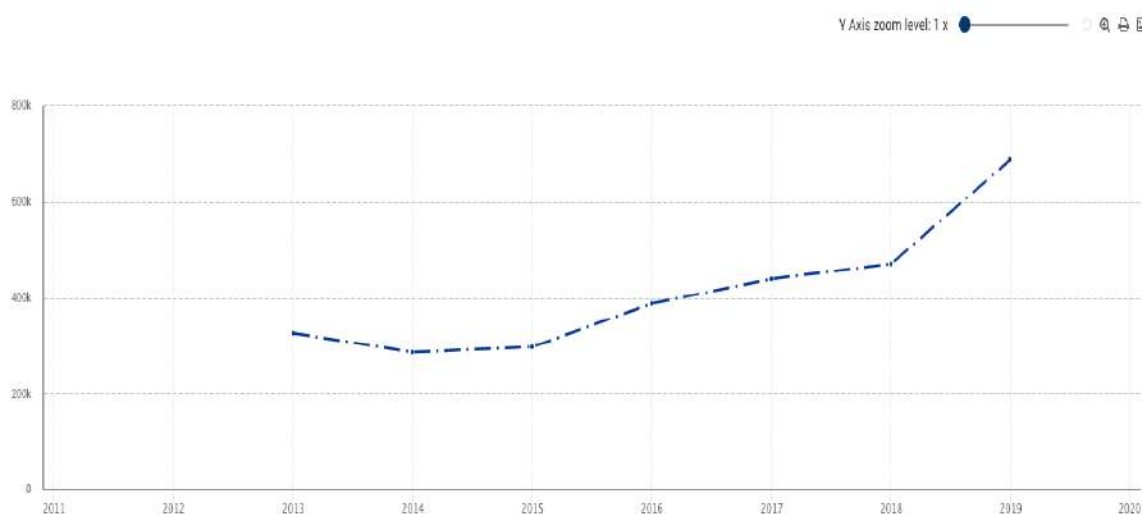
debe recordarse que estas son las bases sobre las que supuestamente se configura el diseño de las políticas públicas en el marco de la Unión Europea. Cabe mencionar, además, que la residencia irregular no es lo mismo que la entrada irregular. Así, es necesario recordar que la mayoría de la población en situación de irregularidad administrativa no ha accedido irregularmente al territorio europeo (Tryandafillou, 2009 y 2016; Morehouse & Blomfield, 2011). La mayoría ha entrado regularmente, pero ha pasado a una situación de irregularidad (residencia irregular) porque ha alargado su estancia más allá de las condiciones contempladas en su visado (*visa overstayers*), o porque ha perdido una o varios de los requisitos que condicionaban su permiso de trabajo o residencia temporal (irregularidad sobrevinida).

El número de entradas de carácter irregular en el espacio europeo ha tenido incrementos puntuales, principalmente vinculados con situaciones complejas en determinados países de origen. Así, el estallido de la crisis libia y la intensificación de la guerra en Siria explican un incremento de los intentos de entrada irregular en territorio europeo, básicamente protagonizados por personas susceptibles de buscar protección internacional. La disminución de los intentos de entrada irregular durante el año 2020, por su parte, debe imputarse en buena medida al impacto de la pandemia de la COVID-19<sup>141</sup> (IOM, 2020; Refugees International, 2020; Sirkeci & Yucesahin, 2020; Pinyol-Jiménez, 2021a), especialmente por vía marítima. Los intentos de entrada irregular por vía marítima han ido adquiriendo mayor importancia en los últimos años, aun cuando en el histórico acumulado de la Unión Europea, la mayoría de los intentos han sido identificados en las fronteras terrestres. La preocupación por las fronteras marítimas se recoge claramente en la AEM de 2015 y el nPMA de 2020, pero también estaba presente en las agendas de La Haya y Tampere, en un contexto totalmente distinto.

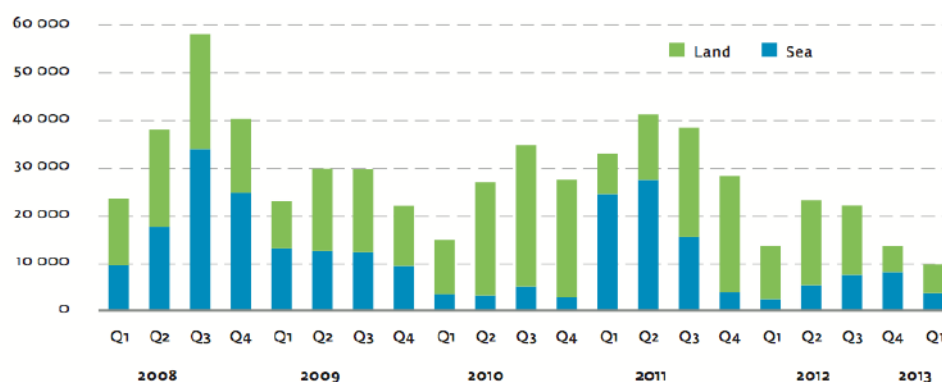
---

<sup>141</sup> Véase la nota de prensa: “Migration statistics update: the impact of COVID-19”. Comisión Europea, 29 de enero de 2021. Consultable en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_232](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_232). De igual modo, véase la nota de prensa: “Irregular migration into EU last year lowest since 2013 due to COVID-19. FRONTEX, 8 de enero de 2021. Consultable en <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/irregular-migration-into-eu-last-year-lowest-since-2013-due-to-covid-19-j34zp2>

**Figura 44. Llegadas irregulares por vía marítima y terrestre (2016-2020)**



Fuente: EUROSTAT. *Third country nationals refused entry at the external borders - annual data (rounded) (MIGR\_EIRFS)*



Fuente: Frontex - FRAN Quarterly Quarter 1 • January–March 2013

La inmigración irregular es, por lo tanto, un fenómeno cualitativamente importante, pero cuantitativamente menor de lo que parecería a tenor de la atención que se le dedica. Y dentro de este fenómeno minoritario, la entrada irregular tiene menor importancia que la residencia irregular. Dado que en, con la relativa excepción de las Conclusiones de Tampere, ninguna de las agendas de trabajo de la política de inmigración y asilo europea se plantea la irregularidad como un problema básicamente vinculado a la vulneración de derechos para las personas, ni se plantean, más allá del debate prohibicionista planteado antes de la aprobación del Pacto de Migración y Asilo de 2008, alternativas europeas para solventar la situación de las personas residiendo en situación de irregularidad administrativa, se entiende que la sensibilidad y profusión de atención a la cuestión de la irregularidad se debe a su efecto (amenazante) a la

integridad territorial europea (especialmente en su dimensión marítima) (Parlamento Europeo, 2021).

En este sentido, y a modo ilustrativo, parece oportuno recabar las palabras de la actual Comisaria de Interior, Ylva Johansson, en la presentación del nPMA en septiembre de 2020, cuando recordaba que las migraciones en la Unión Europea tenían, mayoritariamente, un carácter regular:

*“Sometimes in a debate we try to make a link between migration and crisis. But most of the migrants that come to the European Union come here legally. Last year 2.4 million migrants got a residence permit in the Europe Union. (...) So this works quite well I should say. And we need migration. But in the headlines, in the news is what doesn't work so well. And that is the situation with the irregular arrivals. Last year we had 140,000 irregular arrivals to the European Union. This is really what we are addressing now in our proposal – to manage in a much better way”* (Johansson, 2020)<sup>142</sup>.

Es precisamente este último punto el que mejor expresa el proceso de *securitización* en la política de inmigración y asilo de la Unión Europea. A pesar de asumir que la mayoría de los flujos migratorios tienen carácter regular, es en la gestión (minoritaria) de las entradas (que no en la residencia) irregulares donde se va a centrar la gestión común en materia migratoria. Y a pesar de tratarse de una parte particularmente parcial de los flujos migratorios, aun cuando podría alegarse el importante impacto en términos de vidas y derechos humanos que supone la irregularidad, su gestión será el eje central de la nueva agenda europea en materia de inmigración y asilo, consolidando la narrativa y el marco referencial que convierte a la inmigración en un problema y en una amenaza (Castles et al., 2012; EMN, 2012; Chebel d’Appollonia, 2012; Estevens, 2018).

El primer paso, por lo tanto, de este proceso de *securitización* en la política de inmigración y asilo de la Unión Europea, ha sido la construcción de la inmigración irregular como objeto definido como amenazante para la seguridad del territorio europeo. Al ser esta tipología de

---

<sup>142</sup> Véase la intervención de Johansson en la presentación del nuevo Pacto de Migración y Asilo, el 23 de septiembre de 2021. Consultable en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_20\\_1733](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_1733)

inmigración la parte central de la denominada política migratoria europea, esta se ha percibido, por extensión, como una estrategia principalmente destinada a lucha contra la inmigración irregular. De igual modo, parece haber contribuido a reforzar el marco contextual que concibe la inmigración en la Unión Europea como un fenómeno básicamente irregular, y percibido como una amenaza a la integridad territorial europea (Koser, 2005; MEDAM, 2019; Petroni, 2020)

En segundo lugar, parece oportuno prestar atención a los **actores clave** de la política de inmigración y asilo europea, para determinar su rol en el proceso de *securitización*. Por un lado, y cómo ya se ha mencionado anteriormente, cabe señalar que la tensión entre la lógica comunitaria y la intergubernamental ha sido una constante en los veinte años analizados de las políticas de inmigración y asilo en la Unión Europea (de Schoutheete & Wallace, 2002; Guiraudon, 2003; Henry & Pastore, 2014). La preeminencia de la perspectiva intergubernamental ha desdibujado los avances en la comunitarización de la política de inmigración y asilo (Geddes, 2008; Boswell, Geddes & Scholten, 2011; Hampshire, 2016a), modificando en buena parte la hoja de ruta que se había diseñado inicialmente. Así, mientras la agenda de Tampere (1999) se inicia con una petición del Consejo Europeo a la Comisión para que impulse la construcción de una política europea de inmigración y asilo, el nuevo Pacto de Migración y Asilo (2020) se presenta como una agenda de trabajo de la Comisión previamente trabajada para no generar molestias ante los Estados miembros, a pesar de los incumplimientos de algunos de ellos en materia de inmigración y asilo (Pinyol-Jiménez, 2020). Cómo se ha apuntado en el capítulo anterior, son precisamente las dos últimas agendas en estos ámbitos las que presentan unos contenidos más *securitizados*, a pesar de ser las únicas aprobadas en un contexto normativo distinto, fruto de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009)<sup>143</sup>. Esta circunstancia ha sido interpretada como una ventana de oportunidad permanente para los Estados miembros, puesto que les permite justificar determinadas acciones escudándose en el acatamiento y cumplimiento de las decisiones europeas que ellos mismos impulsan; o les permite utilizar el marco comunitario para aprobar determinadas acciones (de carácter restrictivo, por ejemplo) cuya toma de decisiones a nivel nacional tendría un mayor (y más complejo) impacto. La Unión Europea se convierte, así, en una vía

---

<sup>143</sup> Para más información, véase el capítulo 3 dedicado al proceso de construcción de la política europea de inmigración y asilo.

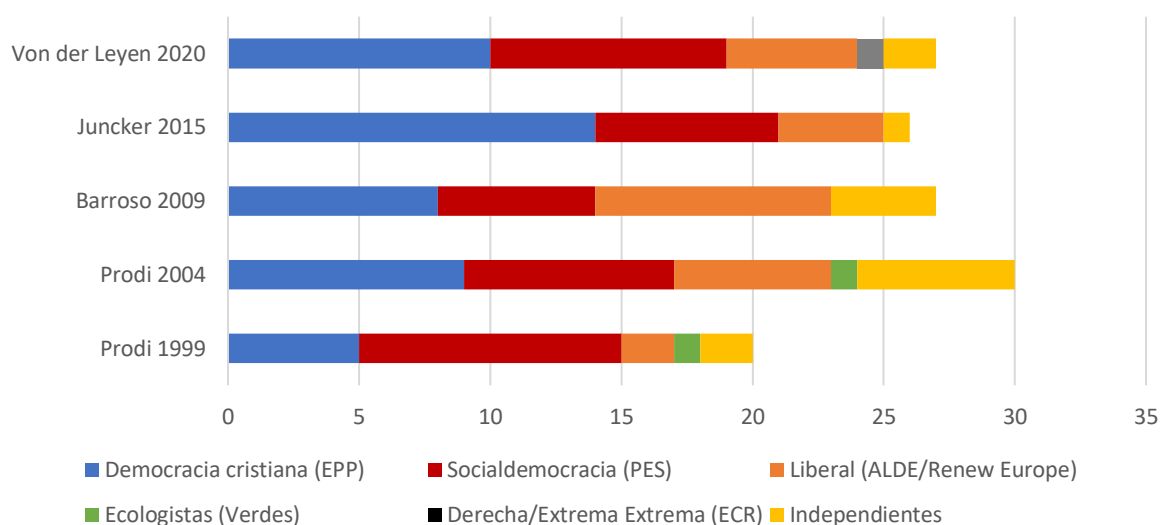
útil para que los Estados miembros se ahorren algunas de las externalidades negativas de avanzar hacia políticas migratorias más restrictivas (Guiraudon, 2000; Lavenex & Uçarer, 2004; Trauner & Ripoll-Servent, 2016).

Además, la alineación de las cuestiones de inmigración y asilo en el ámbito del ELSJ ha situado su debate y desarrollo en manos de los Consejos de ministros de Justicia e Interior. Este posicionamiento no puede sino reforzar la perspectiva de la seguridad y el orden público como enfoque básico de la gestión de la inmigración y el asilo en el ámbito europeo. Para entender el proceso de *securitización*, parece imprescindible reconocer los intereses que en ello pueden tener distintos actores vinculados al ámbito de la seguridad, cuyas prácticas y rutinas también validan la toma de decisiones con carácter de emergencia o excepcionalidad (Guiraudon, 2000; Bigo, 2002; Völkel, 2017). En la medida que, además, este proceso de *securitización* (y la toma de medidas extraordinarias) cuenta con recursos cada vez mayores, los intereses de determinados actores de seguridad para reforzar este proceso se retroalimentan (Hernández-León, 2012; Lemberg-Pedersen, 2012; Doty & Wheatley, 2013). En este sentido, Guiraudon apunta:

*“The content of the emerging European regime is restrictive, emphasizing concerns about asylum fraud and smuggling, rather than the importance of achieving internal free movement. Given the fact that interior and justice officials dominate and have justified their transnational activities through security, this should come as no surprise. Furthermore, the intergovernmental mode of co-operation has favoured lowest common denominator measures”* (Guiraudon, 2000: 267).

Por otro lado, cabe examinar si hay alguna relación entre las mayorías partidistas existentes tanto en el colegio de la Comisión Europea como en el Consejo de la Unión Europea o el Parlamento Europeo y el proceso de *securitización* de la política de inmigración y asilo. En tanto que actores responsables, en diferente grado, de la construcción y aprobación de los textos, quiere conocerse la composición de las representaciones de dichas instituciones de acuerdo con las familias políticas existentes en la Unión Europea, para poder dilucidar si las medidas de *securitización* se ajustan, en mayor o menor medida, a la existencia de mayorías ideológicas en las diferentes instituciones.

**Figura 45. Composición de la Comisión Europea según grupos políticos europeos (1999-2020)**

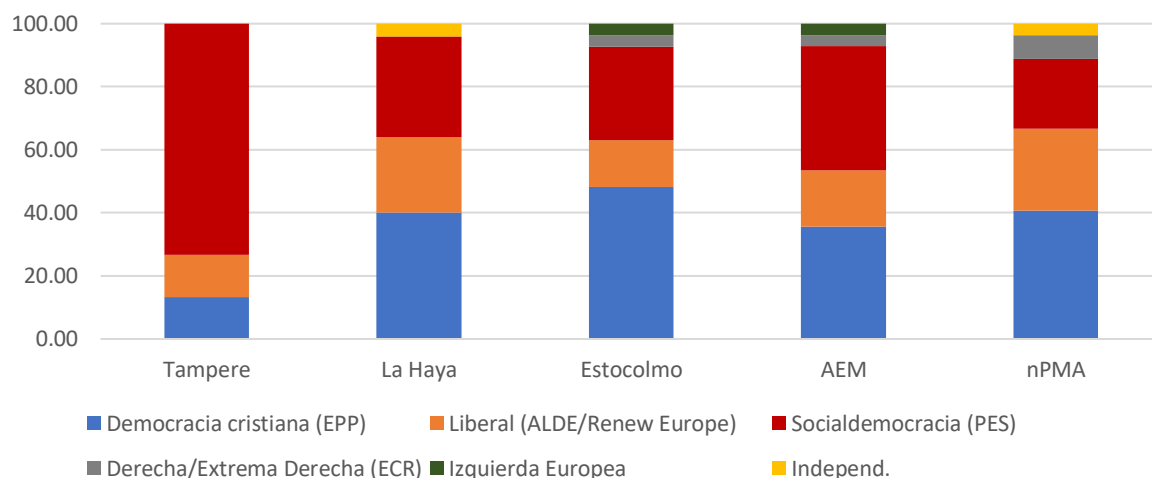


Fuente: Elaboración propia.

En el caso de la Comisión Europea, es observable una tendencia progresiva hacia posiciones de partidos más conservadores: así, mientras la Comisión Prodi de 1999 era mayoritariamente socialdemócrata, la composición de esta cambió en 2004, con una nueva configuración y un incremento de su colegido debido a la ampliación de los 10 países del este europeo. La Comisión Barroso en 2009 estaba liderada por miembros de partidos liberales, mientras que las dos últimas han sido de mayoría democristiana.

Por su parte, la configuración del Consejo de la Unión Europea representa de modo parecido las dinámicas existentes en los gobiernos de la Unión Europea, y permite identificar una mayoría socialdemócrata en la aprobación tanto de las Conclusiones de Tampere como de la Agenda Europea de Migraciones, mientras los partidos conservadores se encontraban en mayoría durante la aprobación de las agendas de La Haya, Estocolmo y el nuevo Pacto de Migración y Asilo. El porcentaje de representación liberal tiene mayor peso durante los periodos de la aprobación de La Haya y del nPMA, que coinciden, sin querer señalarse ningún tipo de correlación, con el primer hito de *securitización* (2004) y el refuerzo del segundo (2020) de la política de inmigración y asilo de la Unión Europea.

**Figura 46. Composición del Consejo de la Unión Europea según grupos políticos europeos (1999-2020)**

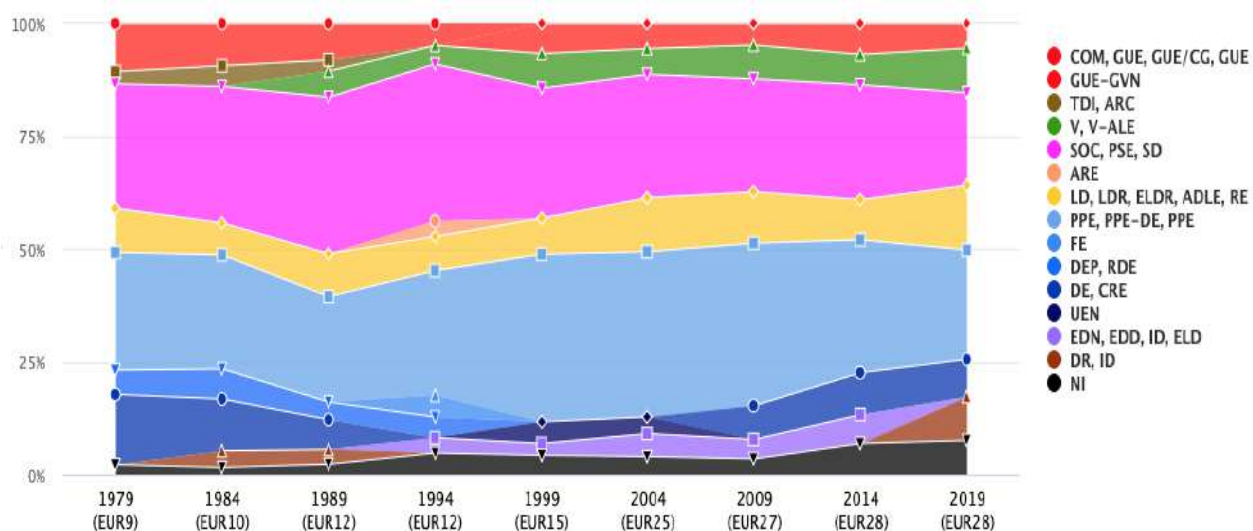


Fuente: Elaboración propia.

Se han identificado los partidos en el gobierno durante el periodo de presentación de las agendas. En aquellos países con sistemas doble, se seleccionó el partido de la jefatura de gobierno. Lo mismo se ha hecho con los gobiernos de coalición.

Finalmente, es también interesante examinar la composición del Parlamento Europeo en los cinco momentos temporales seleccionados.

**Figura 47. Composición del Parlamento Europeo según grupos políticos (1999-2020)**



Fuente: Europe Politique (<https://www.europe-politique.eu/parlement-europeen.htm>)

La mayoría parlamentaria en todas las elecciones del periodo 1999-2020 ha sido para el grupo demócratacristiano (PPE o PPE-DE), siendo la familia socialdemócrata (SOC, PES o SD) la

segunda fuerza también en todas las legislaturas de este ciclo. El grupo liberal ha sido también siempre la tercera fuerza en este periodo, lo que dibuja una gran estabilidad parlamentaria durante las distintas etapas de construcción de la política europea de inmigración y asilo. Cabe añadir que la capacidad co-legislar con el Consejo en materia de inmigración se debe a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa de 2009, por lo que hasta ese momento el papel del Parlamento difería del que detenta actualmente.

El proceso de *securitización* de las agendas no coincide de modo exacto con ninguna familia política, aunque se aprecia que en la medida que el Consejo Europeo tiene una mayor presencia de partidos conservadores existe una mayor incidencia del proceso de *securitización*, que puede matizarse con la presencia de elementos socialdemócratas o liberales. La agenda de Tampere (mayoría socialdemócrata tanto en el Consejo como en la Comisión) marca el punto de inicio de un enfoque determinado de la gestión migratoria, pero el *giro securitario* (Jaulin, 2010) se identifica en las siguientes agendas, especialmente en La Haya y, en menor medida, en el Programa de Estocolmo (con mayoría demócratacristiana tanto en el Consejo como en la Comisión). En un proceso *in crescendo*, el espiral *securitizado* (Bello, 2020) se hace evidente en la Agenda Europea de Migración (donde el Consejo vuelve a tener mayoría socialdemócrata pero no así la Comisión) y en el nuevo Pacto de Migración y Asilo (cuando vuelve a haber una mayoría conservadora, tanto en la Comisión como especialmente en el Consejo). Estas consideraciones, que buscan ofrecer una panorámica sobre las afinidades ideológicas sobre las que se construyen las prioridades políticas en materia de inmigración y asilo en el ámbito comunitario, no pueden sustraerse de un contexto en el que los partidos y los medios de comunicación de carácter nacional, por mencionar algunos, también juegan un papel determinante. Este análisis sobre la existencia de un proceso de *securitización* en la política de inmigración y asilo común se ha centrado en las instituciones europeas como actores clave en este proceso, pero es evidente que los términos de esta investigación no entenderse como los límites que configuran el debate sobre el proceso de *securitización* de la política de inmigración y asilo europea.

En tercer lugar, y en referencia a los **actos de securitización** (*speech act*), ya se ha mencionado que el proceso de *securitización* identificado a lo largo de las cinco agendas de trabajo analizadas ha sido progresivo, aunque ha adquirido una relevancia importante (y constante)

especialmente en las dos últimas agendas. Desde los inicios de la política de inmigración y asilo europea, esta se dibuja desde la lógica del orden público. A pesar del histórico comunitario que había vinculado la cuestión migratoria a la libre circulación y a la construcción del mercado único, en Tampere se evidencia que la cuestión de la inmigración y el asilo se enfocará y desarrollará en el marco de la construcción del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, siendo los dos primeros elementos centrales en estas políticas (Guiraudon, 2000; Bigo et al., 2008). Este es el punto de partida inicial, y el equilibrio entre Libertad y Seguridad se ha ido decantando, progresivamente, hacia el segundo de los elementos al hacer referencia a los temas de inmigración y asilo. Así, las distintas agendas de trabajo, los actos de *securitización*, permiten dibujar una gestión migratoria que busca el equilibrio entre la migración ordenada y la migración irregular, otorgando a esta última cada vez mayor importancia, en tanto que se convierte en un elemento que amenaza (entre otros) la inviolabilidad de las fronteras europeas y, por ende, la seguridad territorial de la Unión Europea. Esta lógica de la inmigración irregular como amenaza contra la cual luchar se hará extensiva, a partir de la Agenda Europea de Migraciones, a la figura de las personas refugiadas, en tanto que se convierten en un grupo más que intenta acceder irregularmente al territorio europeo. Se olvida, aquí, la consideración implícita de la (posible) irregularidad del viaje de quienes huyen de sus países por razones de persecución o miedo a su vida.

En cuarto lugar, cabe apuntar que el **objeto de referencia amenazado** también se ha ido transformando a lo largo de las dos últimas décadas. Así, si en la Agenda Europea de Migración se ampliaba el sujeto de amenaza al incorporar la figura de las personas en necesidad de protección internacional, el nuevo Pacto de Migración y Asilo ofrece, en 2020, una nueva dimensión al objeto amenazado. El nPMA se plantea no solo desde la cartera de Interior, sino también de la cartera de Promoción de nuestro estilo de vida europeo, que en su concepción original se planteó como de ‘Protección’ del estilo de vida europeo<sup>144</sup>, y en la que se vinculaba claramente la cuestión de la inmigración irregular como una ‘amenaza’ a solidaridad, paz y seguridad que caracterizan el modelo de vida europeo. Así lo recoge la carta

---

<sup>144</sup> Véase la carta de misión de la presidenta von der Leyer a Schinas para emplazarle en su puesto de comisario en setiembre de 2019. Consultable en [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/mission-letter-margaritis-schinas-2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/mission-letter-margaritis-schinas-2019_en.pdf)

de misión de la presidenta de la Comisión, von der Leyer, al comisario Schinas, vicepresidente de esta y encargado de la cartera de promoción nuestro estilo de vida europeo:

*“The European way of life is built around solidarity, peace of mind and security. We must address and allay legitimate fears and concerns about the impact of irregular migration on our economy and society. This will require us to work together to find common solutions which are grounded in our values and our responsibilities. We must also work more closely together on security, notably on new and emerging threats that cut across borders and policies”<sup>145</sup>.*

El debate originado por esta decisión, que levantó críticas desde organizaciones sociales y partidos políticos, derivó en la reformulación del título de la cartera, sustituyéndose protección por promoción. Pero a pesar del cambio, lo cierto es que encima de la mesa se había puesto la idea de la inmigración (irregular) como amenaza a la forma de vida europea (Azoulai, 2020; Stierl, 2020). En el Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027 se repite esta idea, en un marco referencial que no es nuevo y que puede vincularse al debate, por ejemplo, al debate sobre las raíces cristianas de Europa abierto en el periodo de discusión sobre la posible Constitución Europea a principios de los 2000s<sup>146</sup>. Cabe preguntarse si esta incorporación de la inmigración (irregular) como amenaza identitaria (no únicamente *securitaria*) estará presente solo en el nPMA o ha venido para quedarse en futuras agendas de trabajo.

Se puede afirmar, por lo tanto, que el proceso de *securitización* no sólo ha ido *in crescendo*, afianzando y marcando la agenda de la política europea de inmigración y asilo, sino que ha ampliado quiénes conforman la amenaza (de la irregularidad al refugio), marcando una diferencia clara entre la migración no deseada (sobre la que se habla y actúa mucho) y la deseada (ausente del debate, tanto en relación con las vías de acceso como en sus procesos de integración e inclusión), y también a qué objetos de referencia amenazan. La seguridad y los valores europeos se han convertido en el centro de este debate europeo, del que, por el

---

<sup>145</sup> *Ibíd*em, p. 4.

<sup>146</sup> Véase, por ejemplo, Lucas, J. de (2003). Identidad y Constitución Europea ¿Es la identidad cultural europea la clave del proyecto europeo? *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, n. 8, 63-75 y Zagrebelsky, G. (2009). La identidad europea. *Revista de derecho constitucional europeo*, nº. 12, 17-22.

momento, se excluye el objeto amenazado del Estado de bienestar, que sí está ya presente en varios debates de carácter nacional. Como señala de Haas:

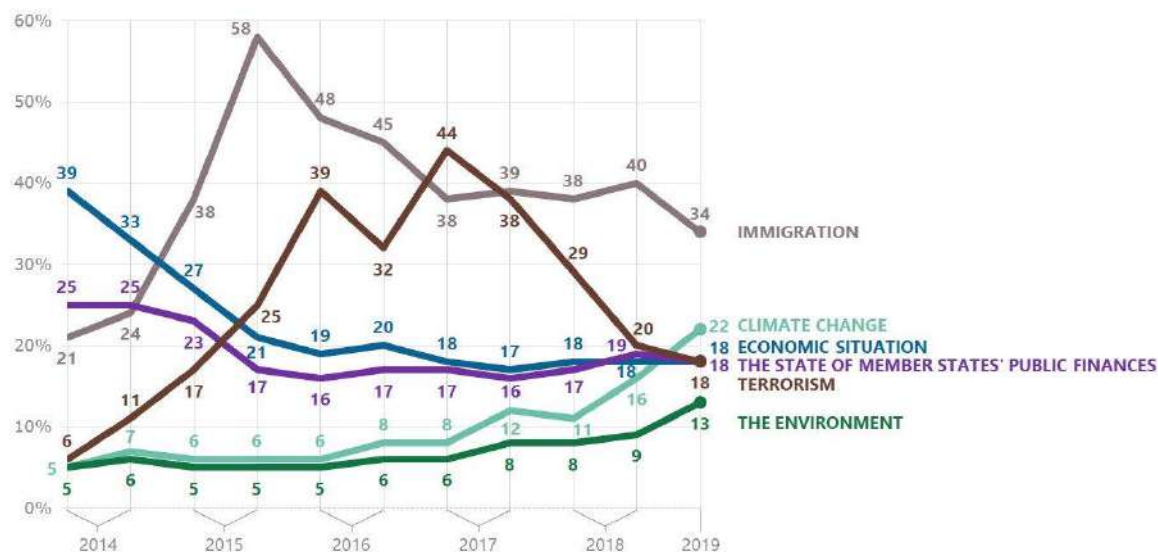
*“This shows that modern migration policies are primarily instruments of migrant selection, based on skill, wealth, or family background of migrants, which have been partly superimposed upon national or “racial” origin criteria that dominated earlier policymaking. For instance, European immigration policies targeting most (lower-skilled) African citizens reveal a trend toward more restrictiveness over time (Flahaux 2017), although the higher-skilled have been increasingly welcomed”.* (de Haas, 2019: 905).

En quinto lugar, cabe mencionar la recepción de todos estos mensajes por parte de la **audiencia**. Los diferentes Eurobarómetros muestran como la preocupación por la inmigración es un tema creciente en el escenario europeo. Y tiene un punto de inflexión especialmente significativo en 2011 (crisis de Libia) y a partir de 2013 (crisis de Siria), tal como recoge la figura siguiente. No se puede establecer una relación causal clara entre el discurso institucional de la Unión Europea y el incremento de la preocupación, y tampoco podría afirmarse que esta preocupación tenga carácter de seguridad, pero en cualquier caso parece interesante destacar que hay una creciente preocupación del público (*audience*) sobre el tema de la inmigración. La dinámica de retroalimentación que esto supone plantea aún más incógnitas sobre las posibilidades de redireccionar el discurso de *securitización* de la política europea de inmigración y asilo.

Esta percepción de la inmigración como ‘problema’ tiene un impacto evidente en la construcción del imaginario de la inmigración como un fenómeno “negativo”. Si bien no se puede afirmar que haya una voluntad de las instituciones europeas para construir un discurso discriminatorio y xenófobo (Huysmans, 2000), y en los textos analizados se pone énfasis justo en lo contrario, sí que se puede asumir que el diseño de una política de inmigración basada en las restricciones y controles acabe afectando la percepción del público sobre la inmigración y, por tanto, puede favorecer comportamientos discriminatorios (Huysmans 2000, Farny 2016), especialmente en las sociedades occidentales, donde los medios de comunicación juegan un papel clave (Ceyhan & Tsoukala 2002; Bourbeau 2011).

**Figura 48. Las preocupaciones de la ciudadanía europea, 2010-2016**

QA5 What do you think are the two most important issues facing the EU at the moment?  
(% - EU)



Fuente: EUROSTAT (2019). Eurobarómetro 91.

En la medida que se constata que el público percibe la inmigración como un problema, se incrementan las posibilidades de retroalimentación en el proceso de diseño e implementación de la política europea de inmigración y asilo desde la lógica de la *securitización*. Parece evidente que, para el público europeo, la inmigración se identifica como problema. No se puede afirmar, con los datos de los Eurobarómetros, que se considere un problema de seguridad interna, pero está claro que genera preocupación entre la ciudadanía (Wihtol de Wenden, 2001). Que el público perciba la inmigración como un riesgo o una incomodidad, puede justificar la toma de decisiones extraordinarias que, en otros casos no se justificarían o tolerarían, y, por tanto, alimentar la lógica de la *securitización* de la política de inmigración y asilo.

Finalmente, cabe entender que estos pasos previos han servido para facilitar la toma de **medidas excepcionales** en la gestión migratoria en el ámbito de la Unión Europea. La implementación de decisiones extraordinarias ha tenido adquirido especial relevancia en las fronteras, pero también más allá de las mismas (Karamanidou, 2015). Así, la construcción de la inmigración (irregular) como una amenaza a la seguridad e integridad de la Unión Europea ha significado un intento de proteger las fronteras, pero a su vez, de evitar que los flujos migratorios 'no deseados' llegaran a las mismas. El deseo de una Europa inexpugnable,

protegida por fronteras cerradas e infranqueables, la externalización del control migratorio y la expansión de los instrumentos de detención y expulsión son ejemplos de medidas extraordinarias que reflejan en esta *securitización* de la gestión migratoria (Huysmans, 2000 y 2004; Ceyhan & Tsoukala 2002; Karamanidou, 2015; Engelbert, Awad & van Sterkenburg, 2019). En este sentido, las medidas excepcionales son parte del proceso de *securitización* de la política europea de inmigración y asilo y, de igual modo, impactos de este mismo proceso en su modo de abordar la gobernanza migratoria. Precisamente por entenderlas como medidas a la vez fruto y refuerzo del proceso de *securitización* de la política europea de inmigración y asilo, se les prestará especial atención en el apartado siguiente.

#### **4.2. Impactos del proceso de *securitización* en la política de inmigración y asilo europea**

En primer lugar, cabe señalar que la configuración de una *Europa inexpugnable* que se proteja de las amenazas externas se encuentra en la esencia de la construcción del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Este ESLJ, pero, también incluye la necesidad de luchar contra los males internos que pueden poner en riesgo estos tres principios en el escenario europeo. Pero en la medida que la construcción del ELSJ deja de ser el mensaje principal al hablar de las políticas de inmigración y asilo y estas se construyen como un cuerpo de actuación propio (lo que sucede a partir de la Agenda Europea de Migración en 2015), las amenazas que se construyen en el ámbito migratorio están básicamente vinculadas al exterior. No deja de ser curioso que, desde el momento que las agendas de migración y asilo europeas se desvinculan en su narrativa de la construcción de este ELSJ (es decir, las dos últimas), se refuerza la perspectiva *securitizada* de las mismas. Así, mientras se desarrollaban explícitamente en relación con en el ELSJ, las políticas de inmigración y asilo se contextualizaban en un marco de seguridad, pero su desarrollo estaba menos *securitizado* que a partir del momento que se convierten en el objeto único de las agendas de trabajo europeas en estos ámbitos. Ello se debe al hecho que la gestión ordenada de los flujos migratorios se ha convertido, principalmente, en avanzar en mejorar las acciones de control de fronteras, prestándose especial atención los controles de acceso en temas que van desde los datos biométricos hasta los mecanismos e instrumentos técnicos de vigilancia y control.

Esta focalización en la protección de las fronteras exteriores ha derivado en los debates sobre la construcción de la 'Europa Fortaleza', usando el símil utilizado durante la Segunda Guerra

Mundial. El término ‘Europa Fortaleza’ se utilizó a finales de los ochenta desde una perspectiva económica, como crítica (principalmente estadounidense) al proteccionismo que creían ver en la construcción del mercado único europeo que propugnaba el Tratado de Maastricht de 1992<sup>147</sup>. A partir de los noventa, se empezó a utilizar para relacionarlo con cuestiones migratorias (Ireland, 1991; The Economist, 1991) que paulatinamente se iban centrando en la protección de las fronteras. En este sentido, en esta investigación se usa la acepción de ‘Europa Fortaleza’ que lleva implícita una crítica al modelo de cierre fronterizo que se entiende se lleva a cabo en el territorio europeo para evitar aquella migración no deseada (Ireland, 1991; Geddes, 2000; Albrecht, 2002; Loshitzky, 2006; Bermejo, 2009; Van Avermaet, 2009; Carr, 2012; Engelbert et al., 2019; Marino & Dawes, 2016). En palabras de Marino y Dawes:

*“In recent years, different metaphors have been created in order to describe the hardening of Europe’s external borders against undocumented and unwanted migration. ‘The Wall’, ‘the gated continent’, ‘the gold curtain’ and ‘the leviathan’ are all catchy metaphors that have been used to describe what is, in fact, a common determination to limit and ultimately to stop the mobility of certain categories of people. More recently, the ‘Fortress Europe’ metaphor – which originates in the military context of the Second World War – has been frequently used (and abused) to identify Europe’s new repressive measures to protect the external borders of the Union from unwanted dangers as well as security considerations. (...) Borders have largely functioned as a ‘carrot-and-stick’ approach, seeking to preserve and maintain an efficient system on internal borders for those entitled to stay within the EU market, while preventing unwanted and unwelcomed people from entering. Far from being a mere component of international stability and political cooperation, borders have in fact reiterated and justified the ‘us vs. them’ and invasion narratives that still challenge Europe’s relationship with its cultural and social diversity” (Marino & Dawes, 2016: 1).*

---

<sup>147</sup> Véase, por ejemplo, Bangemann, M. (1988). Fortress Europe: The Myth. *Northwestern Journal of International Law*, 9, 480. Orr, B. (1989). Fortress Europe. *ABA Banking Journal (April)*, 68-70. Zanzi, A. (1989). Fortress Europe: a look from the inside. *Business Forum* (Vol. 14, No. 4, p. 32). California State University, Los Angeles, School of Business and Economics. *The Economist* vinculó este concepto con la inmigración en 1991, señalando que se trataba de la ‘otra’ Europa Fortaleza (The Economist, 1991).

La construcción de esta fortaleza europea se vincula, por lo tanto, a las acciones que se llevan a cabo para dificultar el acceso a las fronteras europeas, incluyendo desde la construcción de muros y vallas hasta el desarrollo y aplicación de tecnología de protección de estas fronteras (Bigo, 2014), los acuerdos con países terceros para ‘externalizar’ este control o el endurecimiento de los procedimientos de entrada para las personas que intentan acceder irregularmente al territorio europeo, incluyendo aquellas que requieren de protección internacional. En esta lógica de proteger y dificultar el acceso al territorio de la Unión Europea, es paradigmático el desarrollo y fortalecimiento de FRONTEX como agencia de protección de las fronteras exteriores.

#### **4.2.1. FRONTEX como paradigma de la construcción de la Europa Fortaleza**

La Agencia Europea para la Coordinación Operativa de las Fronteras Exteriores (FRONTEX) se creó en 2004 para coordinar los esfuerzos de control fronterizo. En 2016 y 2019<sup>148</sup>, extendió su mandato y se transformó en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, en un proceso que se ha entendido como la consolidación del proceso de *securitización* de la política migratoria europea (Neal, 2009; Léonard, 2009; EUMIGPOL, 2012). En la actualidad, FRONTEX tiene el encargo de:

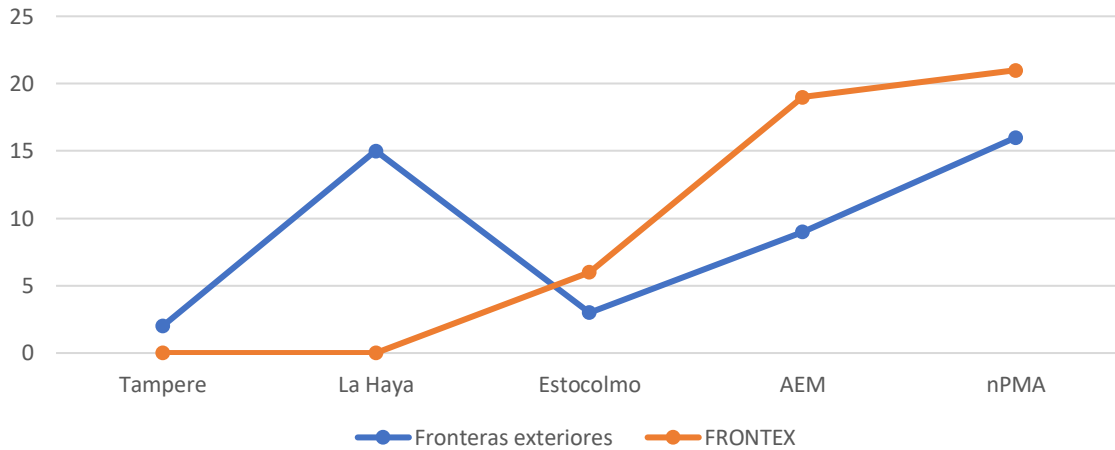
- (1) elaborar una estrategia técnica y operativa como parte de la aplicación del ciclo de política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de fronteras;
- (2) supervisar el funcionamiento efectivo del control fronterizo en las fronteras exteriores;
- (3) llevar a cabo análisis de riesgos y evaluaciones de la vulnerabilidad;
- (4) proporcionar una mayor asistencia técnica y operativa a los Estados miembros y los terceros países mediante operaciones conjuntas e intervenciones fronterizas rápidas;
- (5) garantizar la ejecución práctica de las medidas en una situación que requiera acciones urgentes en las fronteras exteriores;

---

<sup>148</sup> El instrumento normativo vigente que regula FRONTEX es el Reglamento (UE) 2109/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.o 1052/2013 y (UE) 2016/1624. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32019R1896>.

- (6) prestar asistencia técnica y operativa para ayudar en las operaciones de búsqueda y salvamento de personas en peligro en el mar;
- (7) organizar, coordinar y realizar operaciones e intervenciones de retorno.

**Figura 49. Menciones a fronteras exteriores y FRONTEX en las distintas agendas europeas**



Fuente: Elaboración propia. FRONTEX se crea en 2004, por lo que no se menciona en las dos primeras agendas.

En comparación con el primer reglamento de funcionamiento de FRONTEX, en los siguientes cambia tanto el tono como las responsabilidades de la Agencia. Así, mientras en el Reglamento de 2004<sup>149</sup> se habla de proporcionar apoyo, ayuda y asistencia a los Estados miembros, en el último FRONTEX adquiere un rol mucho más activo y de liderazgo, aunque no se deja de recordar que las competencias en materia de vigilancia exterior de las fronteras sigue recayendo en manos de los Estados miembros (punto 18 del Reglamento de 2019). Como apunta Santos Vara:

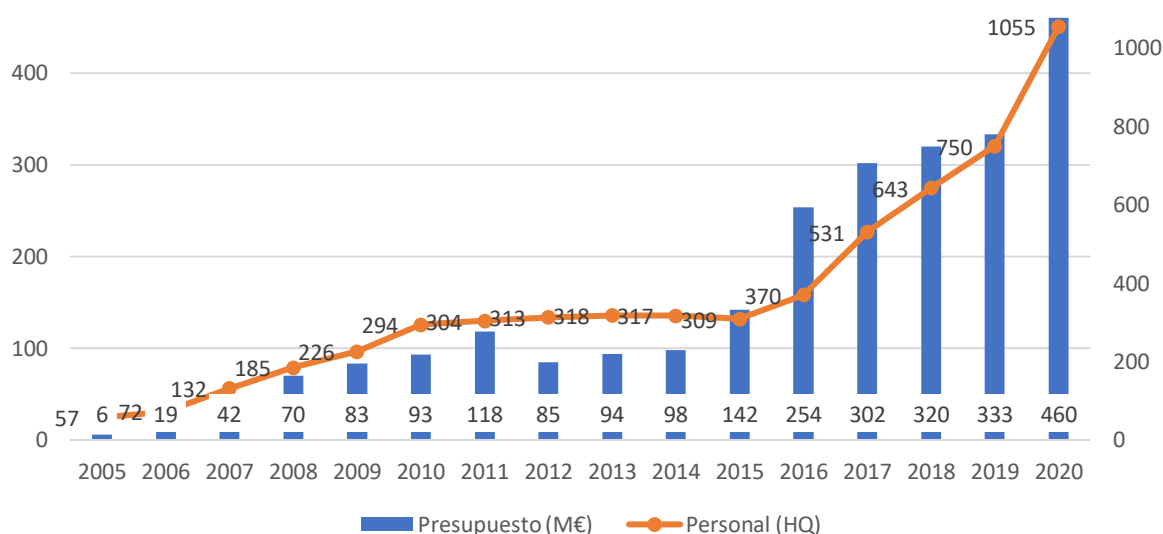
*“El establecimiento de la GEFC y la transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (en lo sucesivo, la Agencia) no supone realmente crear una verdadera Guardia Europea de Fronteras que venga a reemplazar a los guardias nacionales encargados de la gestión de las fronteras. Al contrario: en el Reglamento de creación de la GEFC se reitera constantemente que la responsabilidad principal en la gestión de las fronteras exteriores corresponde a los Estados miembros. Por esta razón, a*

<sup>149</sup> Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. OJ L 349, 25.11.2004, p. 1–11. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32004R2007>

*primera vista no se comprende bien el contenido del art. 1 del Reglamento, que prevé que «se crea una Guardia Europea de Fronteras y Costas con el objetivo de garantizar una gestión integrada de las fronteras europeas exteriores [...]».* (Santos Vara, 2018: 147).

Así, en los últimos años, el papel de FRONTEX ha ido evolucionando, a la par que lo hacía su presupuesto y su personal<sup>150</sup>.

**Figura 50. FRONTEX – Presupuesto y personal, 2004-2020**



Fuente: FRONTEX (varios años) y Parlamento Europeo. Elaboración propia.

Las actuaciones de la Agencia se han ido construyendo, especialmente en las operaciones marítimas conjuntas, bajo la lógica de seguridad aplicada para hacer frente a ataques militares o la lucha contra el tráfico de drogas o la piratería marítima (Lutterbeck, 2006; Baldaccini, 2010; Léonard, 2010). Esta ‘semi-militarización’ de las actuaciones de FRONTEX en el mar tienen un carácter excepcional en tanto que poco habituales, pero también son excepcionales en la medida que han despertado importante controversia en relación con la legalidad de algunas de sus actuaciones (Gil-Bazo, 2006; Baldaccini, 2010; Guild & Bigo, 2010; Léonard, 2010) y, especialmente en los últimos años, en relación con la vulneración de los derechos humanos en las denominadas devoluciones en caliente, violando con ello su código de conducta (Der Spiegel, 2020). El Parlamento Europeo constituyó, a principios de 2021, un

<sup>150</sup> El presupuesto de FRONTEX se ha triplicado en los últimos 10 años, mientras que el de otras agencias de seguridad, como por ejemplo Europol, ha tenido un crecimiento sostenido que no lo ha llevado ni a doblar su presupuesto inicial en este periodo.

grupo de trabajo de supervisión de FRONTEX (FSWG) para examinar las alegaciones de vulneración de derechos fundamentales de la Agencia<sup>151</sup>, y está abierta una tercera investigación por parte de la Defensora del Pueblo Europea sobre sus actuaciones<sup>152</sup>. Además, el Tribunal de Cuentas Europeo ha puesto en duda la eficiencia y eficacia de FRONTEX en el desarrollo de su mandato, señalando que el apoyo de la Agencia a los Estados miembros en la lucha contra la inmigración irregular no ha sido suficientemente eficaz y no ha cumplido con lo que se había requerido en 2016, y existen riesgos sobre el cumplimiento de lo establecido en el mandato de 2019 (TCE, 2021a).

Cabe señalar, y no es una cuestión menor, que el refuerzo del papel de FRONTEX en las fronteras marítimas de la Unión Europea no ha derivado, como se entiende que se pretendía, en dotar de mayor protección y seguridad (humana) a las mismas. Desde 2014, FRONTEX, como Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea, tiene también la responsabilidad de abordar situaciones de búsqueda y rescate derivadas de operaciones de vigilancia marítima de fronteras (Esteve, 2015), y garantizar la protección de los derechos fundamentales de las personas migrantes, evitando su expulsión a países en los que corren riesgos<sup>153</sup>. A pesar de ello, no parece que sus prioridades hayan cambiado especialmente, por lo que, paradójicamente, cuanto más se habla de ‘salvamentos marítimos’ en las agendas europeas (de ninguna mención en las tres primeras a 2 menciones en el AEM y 19 en el nPMA), más evidente se hace que esta cuestión está relacionada con el control fronterizo y, por lo tanto, entendido desde una óptica de seguridad.

---

<sup>151</sup> Véase el informe del Comité de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) del Parlamento Europeo: Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations LIBE Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Publicado el 14 de julio de 2021. Consultable en [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/DV/2021/07-14/14072021FinalReportFSWG\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/DV/2021/07-14/14072021FinalReportFSWG_EN.pdf)

<sup>152</sup> Véase la intervención de la Defensora Europea en el grupo de trabajo FSWG en mayo de 2021 en <https://www.ombudsman.europa.eu/en/speech/en/142072>

<sup>153</sup> Reglamento (UE) n ° 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014 , por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. *OJ L 189, 27.6.2014, p. 93–107*. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32014R0656>

En este sentido, el número de muertes en las aguas del Mediterráneo persiste<sup>154</sup>, y el papel de FRONTEX como actor garante de la seguridad queda puesto en duda según el informe del Parlamento Europeo. En el informe, se señala que FRONTEX ha hecho, en los últimos años, caso omiso a las alegaciones de vulneraciones de derechos en las fronteras exteriores de la Unión Europea que han presentado desde organizaciones de la sociedad civil hasta organismos nacionales e internacionales de derechos humanos. Y si bien no se puede conceder, según señala el informe, que FRONTEX haya cometido directamente vulneraciones como ‘devoluciones en caliente’ o expulsiones colectivas, sí le responsabiliza de no haber supervisado ni corregido la existencia de estos abusos. El informe del Parlamento Europeo señala:

*“The FSWG did not find conclusive evidence on the direct performance of pushbacks and/or collective expulsions by Frontex in the serious incident cases that could be examined by the FSWG. However, the FSWG concludes that the Agency found evidence in support of allegations of fundamental rights violations in Member States with which it had a joint operation, but failed to address and follow-up on these violations promptly, vigilantly and effectively. As a result, Frontex did not prevent these violations, nor reduced the risk of future fundamental rights violations”.* (Parlamento Europeo, 2021: 5)

Todas estas consideraciones confirman que no puede entenderse FRONTEX sólo desde un papel de consolidación de un proceso de *securitización*, sino también como contribuidor necesario al mismo. A FRONTEX, como actor de seguridad, se le atribuye también un rol activo en este proceso *securitizador*, en tanto que interlocutor interesado en el mismo (Leónard, 2010; Léonard & Kaunert, 2020). Pero, y eso también debe remarcar, su papel en la consolidación de una perspectiva *securitizada* viene determinado por las decisiones y competencias de los Estados miembros. Es decir, FRONTEX como actor interesado puede favorecer una mirada *securitizada* de la gestión migratoria en tanto que le abre nuevos espacios de apoyo, actuaciones y recursos. Pero, hay que recordarlo, la decisión final de la

---

<sup>154</sup> Según el proyecto Missing Migrants de OIM, en el Mediterráneo en 2014 se identificaron cerca de 1.500 muertes, que superaron los 3.000 fallecimientos en 2016. Si bien progresivamente se han ido reduciendo, siendo 760 en 2019 y 415 en 2020 (debido principalmente al impacto de la COVID-19), la cifra a mitad de 2021 alcanza ya las 1.000 personas muertas. Consultable en <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>

gestión y el control fronterizo sigue recayendo en manos de los Estados miembros, quienes, de nuevo, parecen optar por escudar sus decisiones nacionales de *securitización* en la figura de un actor instrumental comunitario (Leónard, 2010; Santos Varas, 2018).

#### **4.2.2. La declaración UE-Turquía como paradigma de la externalización del control migratorio**

El proceso de *securitización* ha derivado no únicamente en esta protección de las fronteras exteriores, sino también en un proceso de externalización de la política de inmigración y asilo. Se trata no solamente de controlar los accesos a las fronteras europeas, sino de desincentivar la llegada de los flujos migratorios a las mismas. De este modo, las decisiones pueden ser tomadas antes de la llegada al territorio europeo (dónde se percibe mayor presión social y mediática sobre lo que sucede), y dependen de la colaboración de terceros países. Cabe recordar que las relaciones con países terceros eran uno de los ejes que se apuntaban ya en Tampere, para avanzar en una co-gestión ordenada de los flujos migratorios. Con el paso de los años, y aquí se identifica con claridad el impacto del proceso de *securitización*, estas relaciones se han ido transformando en una relación principalmente basada en el control de los flujos y en control (previo) de los accesos a las fronteras europeas. Así lo señala Carr:

*“Militarised border patrols on land and sea; 400,000 police and border guards and the creation of a new European border agency Frontex; computerised databases and surveillance technologies at the border; the ‘externalisation’ of the EU’s border enforcement to neighbouring countries; quota-driven deportations; an escalating tempo of detention, immigration raids, identity checks and police harassment - all these developments have formed part of an ongoing programme of border control and enforcement that is no longer limited to the territorial border itself”.* (Carr, 2012: párr. 2).

Esta extraterritorialidad de la acción europea (Badaccini, 2010; Guild & Bigo, 2010) convive con la cesión del control fronterizo europeo a los países vecinos, a quienes se encarga que contribuyan a la gestión de las fronteras europeas actuando antes de que los flujos migratorios lleguen a la misma. Esta externalización del control fronterizo incluye acciones unilaterales, bilaterales o multilaterales, que permiten a los Estados destinatarios establecer

una red de contactos con otros países para alcanzar sus objetivos en estos ámbitos, y pueden también suponer la participación de actores privados (Collyer, 2008; Gammeltoft-Hansen, 2011; Hansen & Papademetriou, 2014; Casas-Cortes, Cobarrubias, & Pickles, 2016; Frelick, Kysel & Podkul, 2016; Faist, 2019). En palabras de Frelick, Kysel y Podkul:

*“Externalization of migration controls describes extraterritorial state actions to prevent migrants, including asylum seekers, from entering the legal jurisdictions or territories of destination countries or regions or making them legally inadmissible without individually considering the merits of their protection claims.”* (Frelick et al., 2016: 193).

El estudio de la externalización es complejo puesto que incluye una gran diversidad de prácticas, que pueden ir desde la ‘subcontratación’ (*outsourcing*) de los procedimientos de control de visados (que se hacen en tránsito y no en destino); de los acuerdos de readmisión; de las operaciones de control fronterizo entre terceros países para evitar que se alcancen las fronteras con el país de destino final (lo que convierte a los países vecinos de la Unión Europea en una especie de *buffer spaces* para evitar la movilidad hacia territorio europeo), etc. Y, tal como se apuntaba, el rol pueden tenerlo países terceros, pero también actores privados, como sucede con los controles documentales que hacen las compañías aéreas para evitar ser multadas por facilitar el transporte de personas con documentación irregular.

En este sentido, empero, parece oportuno señalar como la externalización ha adquirido fuerza no sólo en la cesión del control fronterizo en países terceros, sino también en la firma de acuerdos que previenen el acceso irregular al territorio europeo, impactando en las personas migrantes que no tienen la documentación necesaria, pero también en aquellas personas en necesidad de protección internacional que, como se ha comentado con anterioridad, no siempre pueden disponer de la documentación requerida (Santos Vara & Pascual Matellán, 2021). La cooperación con Libia desde la caída de Gadafi o el acuerdo de Turquía son ejemplos claros de este proceso de *securitización* que culmina en una externalización de los controles fronterizos, y que acaba convirtiendo a los países terceros en gendarmes de las fronteras europeas (Pinyol-Jiménez, 2007; Carrera et al., 2016; Fernández-Molina & Hernando De Larramendi, 2020).

Parece oportuno, en este sentido, prestar atención a la declaración *sui generis* entre la Unión Europea y Turquía para una gestión compartida de los flujos de personas refugiadas que pasaban por territorio turco con el objetivo de entrar en la UE. En el contexto del Plan de Acción conjunto puesto en marcha a finales de 2015 entre la UE y Turquía, la declaración UE-Turquía de marzo de 2016<sup>155</sup> abrió la puerta a una nueva fórmula de colaboración entre ambos actores, mediante la cual Turquía aceptaba el retorno rápido de las personas migrantes que no fueran sujetos de protección internacional y hubieran llegado a Grecia atravesando su territorio, así como a todos los migrantes irregulares interceptados en aguas turcas; y, a cambio, la UE se comprometía a reasentar a personas refugiadas procedentes de Turquía. Si bien desde la lógica de la externalización de los controles migratorios no se trataba de un instrumento innovador, sí presentaba novedades en cuanto al marco operativo de los compromisos recíprocos de readmisión (Cherubini, 2017), puesto que la declaración introducía una tasa (parcialmente) fija de readmisiones recíprocas. Además, la declaración ofrecía una serie de contrapartidas al gobierno turco que incluían apoyo económico para políticas de integración, la reactivación del proceso de adhesión y el avance en la liberalización de visados. En su momento, la Comisión Europea señaló como indicador de éxito el desembolso de los 6.000 millones de euros del Fondo para las personas Refugiadas en Turquía<sup>156</sup> para proyectos de asistencia humanitaria, educación, salud, infraestructura municipal y apoyo socioeconómico.

Es cierto que la media diaria de entradas irregulares desde Turquía a las islas del Mar Egeo disminuyó considerablemente a partir de la entrada en funcionamiento de la declaración. Pero la declaración fue objeto de mucha controversia (Spijkerboer, 2016; Alpes et al., 2017) porque el uso de la figura del retorno inmediato, el reconocimiento del sistema de asilo fallido griego (ACNUR, 2016) o la consideración de Turquía como un país seguro, ponían en duda la garantía y protección de los derechos de las personas en este contexto (Consejo de Europa, 2016; Paçacı, 2019; Pérez Ramírez & Pinyol-Jiménez, 2019).

---

<sup>155</sup> Véase la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016. Consultable en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

<sup>156</sup> En enero de 2020 se habían comprometido ya todos los fondos operativos. Cabe señalar que no existe una evaluación de los resultados de los proyectos implementados. Véase [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit\\_factsheet.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_factsheet.pdf)

En cualquier caso, y a pesar de la reducción de flujos de entrada, no puede decirse que el modelo haya sido un éxito en términos de reasentamiento de personas refugiadas, ni que el sistema de devoluciones 1:1 haya funcionado plenamente. El paquete de ayudas destinado a la atención de las personas refugiadas también ha sido objeto de controversia, especialmente porque el gobierno turco siempre ha afirmado que estos recursos eran insuficientes para cubrir los gastos de la administración turca para con las personas refugiadas (Aydintaşbaş, 2020). En cualquier caso, para la Comisión Europea, la declaración fue vista desde el principio como un éxito, en tanto que supuso una reducción de los flujos de entrada, así como una herramienta más para el buen funcionamiento de Schengen y el sistema de Dublín (Avramopoulos, 2016). En el último informe disponible sobre la declaración UE-Turquía<sup>157</sup>, la Comisión también entendía que la misma había funcionado razonablemente bien:

*“As of 4 September, the total number of Syrians resettled from Turkey to the EU under the 1:1 framework was 8,834. In the reporting period, 2,580 Syrians have been resettled, to 15 Member States (Austria, Belgium, Estonia, Finland, France, Germany, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Portugal, Romania Spain, Sweden, the Netherlands<sup>20</sup>. The total number of persons approved and awaiting resettlement is currently 1,831. Following a slight decrease in monthly resettlement transfers since the peak in May 2017, the sustained pace of resettlements still needs to be increased from current levels to demonstrate that an alternative legal route to the EU remains open for Syrian refugees in Turkey. (...) 13 Member States have not yet resettled from Turkey”.* (Comisión Europea, 2017: 9).

La declaración se erigió en su momento como un modelo a seguir, y la Comisión Europea lanzó el *Migration Partnerships Framework*, que incluye apoyo financiero y logístico a países como Malí, Níger, Jordania y Senegal (2016), la declaración de Malta, que contempla una serie de intervenciones por parte de la UE en Libia (ofreciendo apoyo a las autoridades locales y a

---

<sup>157</sup> Seventh Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement. COM(2017) 470 final. Bruselas, 6 de septiembre de 2017. Consultable en [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20170906\\_seventh\\_report\\_on\\_the\\_progress\\_in\\_the\\_implementation\\_of\\_the\\_eu-turkey\\_statement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20170906_seventh_report_on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf)

otros grupos para reducir el número de personas que se desplazan por el Mediterráneo central) o el acuerdo suscrito con Afganistán (UE, 2016).

La declaración se convierte así en un ejemplo paradigmático de la externalización del control migratorio, fruto de una *securitización* que convierte en objetivo primordial, por encima de cualquier otro, la protección del territorio europeo. En este sentido, se desatienden otros principios rectores claves de las políticas europeas, como puede ser su obligación de proteger los derechos y libertades fundamentales de las personas, y se apunta a la repetición de patrones coloniales (Lemberg-Pedersen, 2019) que favorecen la necropolítica (Lucas, 2017). Como recogen Santos Varas y Pascual Matellán:

*“The EU and its Member States have resorted very often to the externalisation of migration policies with the aim of preventing the access of irregular migrants and persons in need of international protection to the territory of the Member States. The transfer of responsibilities to third countries in the management of migration does not exonerate the EU and its Member States from the infringements of human rights that might take place on the territory of third countries”.* (Santos Vara & Pascual Matellán, 2021: 315).

En cualquier caso, la declaración supone haber transformado el contenido de las relaciones con los países terceros, puesto que no se trata ya de cogestionar los flujos migratorios (como podría entenderse en las Conclusiones de Tampere), sino de garantizar que los países vecinos contribuyan a la lucha contra la inmigración irregular (y por extensión, a la gestión migratoria) de los países de la Unión Europea. Donde antes se hablaba de diálogos y co-gobernanza, se habla ahora de mejorar y fortalecer los instrumentos de control de los flujos migratorios, convirtiéndose así, los países terceros, en actores clave de este proceso. Esta externalización, que genera una situación de dependencia de los países terceros en materia de (des) gestión migratoria, sirve para disuadir y evitar el acceso a las fronteras europeas. Y se complementa, como se verá a continuación, con el refuerzo de los mecanismos de retorno y devolución de quienes sí han alcanzado a entrar, irregularmente, en territorio europeo.

### 4.2.3. El modelo 'hotspot' o la securitización de la política de asilo

La *securitización* de la política de inmigración y asilo ha tenido un desarrollo especialmente intenso en el último lustro, y en los últimos años ha tenido una incidencia especial en la figura del asilo. Cómo se ha apuntado con anterioridad, el refuerzo de la narrativa de lucha contra la inmigración irregular ha tenido un impacto considerable en las personas que, de forma irregular porque no existe otra opción, intentaban alcanzar las costas europeas para solicitar protección internacional. Pero además de las dificultades que el proceso de *securitización* ha supuesto en términos de acceso, también cabe apuntar las dificultades y vulneraciones de derechos que se han aplicado en los procesos de recepción y acogida (Debenetti, 2009; Levy, 2010). Los centros de retención para persona extranjeras no son nuevos en los países de la Unión Europea<sup>158</sup>, ni tampoco los mal llamados 'campos' informales, en los que personas que intentan acceder a sistemas de protección internacional europeos, malviven en condiciones precarias (Debenetti, 2009; Benedikt, 2018). Pero en 2015, la Comisión Europea propuso la creación de centros para facilitar la identificación (y retorno) de las personas que llegaban por las fronteras marítimas europeas, creando la figura de los *hotspots* como centros de tránsito temporales para la gestión de las solicitudes de asilo:

*"The 'hotspot approach' was presented by the Commission as part of the European Agenda on Migration of April 2015, when record numbers of refugees, asylum-seekers and other migrants flocked to the EU. The 'hotspots' – first reception facilities – aim to better coordinate EU agencies' and national authorities' efforts at the external borders of the EU, on initial reception, identification, registration and fingerprinting of asylum-seekers and migrants. Currently, only Greece and Italy host hotspots". (EPRS, 2020: 1).*

El concepto de *hotspot* había sido usado por FRONTEX previamente, haciendo referencia a la migración irregular, por lo que su uso como sinónimo de los centros de registro que propuso la Comisión Europea en 2015 nacía con una rémora notable. Los cuatro centros italianos y los cinco griegos se conformaban, así, como un nuevo enfoque en la gobernanza del asilo en el territorio europeo (DRC, 2017). La novedad dio paso, con brevedad, a la preocupación. El

---

<sup>158</sup> Véase el mapa *Mapping the encampment of the world and its consequences on refugees' itineraries* en <http://www.cermigracions.org/ca/blog/mapping-encampment-world-and-its-consequences-refugees-itineraries>

estado de protección de los derechos fundamentales de las personas que se encontraban en los centros; su acceso a los procesos de asilo; el cumplimiento de las condiciones de recepción y acogida; el acceso a la información, la asistencia legal o el servicio de traducción; así como las condiciones de salud y salubridad en los *hotspots* se convirtieron pronto en preocupaciones y denuncias por parte de entidades sociales y organismos de protección de derechos humanos (DCR, 2017; Amnesty International, 2021). Los *hotspots* se han convertido, así, en el símbolo de un sistema que *securitiza* el asilo, y fracasa en proteger este derecho fundamental (Neocleous & Kastrinou, 2016; Benedikt, 2018). Neocleous y Kastrinou (2016: 6) los definen como una declaración de guerra contra las personas refugiadas, mientras que Garelli y Tazzioli (2016: 8) los consideran parte de una infraestructura de detención.

El enfoque de los *hotspots* se articuló como instrumento de respuesta rápida, y su despliegue iba acompañado de la puesta en marcha de un programa de reubicación de emergencia, para ayudar a rebajar la presión sobre los sistemas de asilo de los países donde había mayor influjo de llegadas. En septiembre de 2015, el Consejo adoptó dos decisiones jurídicamente vinculantes por las que establecía un mecanismo temporal para la reubicación de aquellas personas que habían llegado a Italia y Grecia y que requerían de protección internacional. La decisión de establecer un sistema de reubicación suponía una excepción temporal al Reglamento de Dublín sobre la asignación de responsabilidad para la recepción y determinación de las solicitudes de asilo, en base el artículo 78.3 del TFUE.

La primera decisión buscaba la reubicación de 24.000 personas solicitantes de asilo desde Italia y 16.000 solicitantes desde Grecia en el territorio de los demás Estados miembros<sup>159</sup>. En la segunda decisión, se planteaba la reubicación de 120.000 solicitantes, 15.600 de los cuales procederían de Italia, y 50.400 de Grecia<sup>160</sup>. Se establecía una distribución entre los demás Estados miembros basada en la población total de cada Estado miembro, su PIB, el número de solicitudes de asilo y personas reasentadas entre 2010-2014 y la tasa de paro. El esquema debía completarse en dos años. En la Declaración UE-Turquía, en septiembre de 2016, se

---

<sup>159</sup> Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo de 14 de septiembre de 2015 relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/Es/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523>

<sup>160</sup> Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo de 22 de septiembre de 2015 por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=EN>

adoptó una decisión sobre las 54.000 plazas restantes que no habían sido asignadas a los Estados miembros, poniéndolas a disposición de estos para que pudieran admitir a personas sirias procedentes de Turquía. Los Estados miembros manifestaron su intención de admitir legalmente a 34.000 personas sirias procedentes de Turquía por la vía del reasentamiento. Las cifras de la reubicación, por lo tanto, se desviaban mediante la fórmula del reasentamiento, a las que había de sumar las cerca de 8.000 que aún no se habían asignado a ningún Estado miembro.

Este baile de cifras es significativo, puesto que ejemplifica la falta de voluntad de los Estados miembros por cumplir con los acuerdos del Consejo. De las 160.000 plazas iniciales, y considerando aquellas que no habían sido asignadas y las que se habían sustituido por el reasentamiento desde Turquía, quedaron 98.255 para reubicaciones desde Italia y Grecia.

**Figura 51. El cumplimiento del sistema de reubicación temporal**

Países	Acuerdo legal	Reubicación	Tasa (%)	Países	Acuerdo legal	Reubicación	Tasa (%)
Alemania	27.536	9.169	33,30	Letonia	481	321	66,74
Austria	1.953	15	0,77	Liechtenstein	*	10	
Bélgica	3.812	1.059	27,78	Lituania	671	384	57,23
Bulgaria	1.302	50	3,84	Luxemburgo	557	482	86,54
Chipre	320	143	44,69	Malta	131	168	128,24
Croacia	968	78	8,06	Noruega	*	1.509	
Eslovaquia	902	16	1,77	Países Bajos	5.947	2.551	42,90
Eslovenia	567	232	40,92	Polonia	6.182	0	0,00
España	9.323	1.301	13,95	Portugal	2.951	1.507	51,07
Estonia	329	141	42,86	Rep. Checa	2.691	12	0,45
Finlandia	2.078	1.980	95,28	Rumania	4.180	728	17,42
Francia	19.714	4.699	23,84	Suecia	3.766	2.851	75,70
Hungría	1.294	0	0,00	Suiza	*	1.421	
Irlanda	600	646	107,67	<b>TOTAL</b>	<b>98.255</b>	<b>31.473</b>	<b>32,03</b>

\* Liechtenstein, Noruega y Suiza no formaron parte del acuerdo inicial (al no ser miembros de la Unión Europea) pero se sumaron posteriormente al esquema de reubicación, y sus contribuciones se añaden al total de personas reubicadas.

Fuente: Comisión Europea (2017). *Relocation – Sharing Responsibility within the EU Solidarity between Member States*. Noviembre de 2017. Consultable en [https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2017-11/20171114\\_relocation\\_eu\\_solidarity\\_between\\_member\\_states\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2017-11/20171114_relocation_eu_solidarity_between_member_states_en.pdf)

Una vez concluidos los dos años del mecanismo de reubicación temporal, la Comisión afirmaba que la reubicación había sido un éxito<sup>161</sup>, aunque las cifras no parezcan acompañar esta afirmación (véase la figura 51). Los resultados del programa de reubicación temporal no sólo quedan muy lejos de los inicialmente previstos: además, sin la contribución de Liechtenstein, Noruega y Suiza, por ejemplo, que participaron en el esquema de reubicación en tanto que países asociados, la cifra total de personas reubicadas habría sido menor.

Se ponía, así, en duda la credibilidad de la iniciativa (Ferrero-Turrión & Pinyol-Jiménez, 2016). Pero, además, el mecanismo se encontró pronto con problemas de legitimidad interna. La mayoría de los Estados miembros no alcanzaron los compromisos adquiridos inicialmente, pero tres de ellos, Chequia, Hungría y Polonia, se negaron a cumplir con lo que se había acordado, negándose a aceptar a personas reubicadas. Por ello, el Tribunal de Justicia de la UE resolvió en abril de 2020<sup>162</sup> que su negativa violaba sus obligaciones como Estado miembro.

Desde el inicio, los Estados miembros que se opusieron a la lógica de la reubicación (a pesar de acordarlo en un Consejo Europeo) lo hicieron argumentando el ‘efecto llamada’ de esta iniciativa, sin prestar atención al ‘efecto expulsión’ que seguramente explicaba mejor la presencia de personas buscando protección internacional en las fronteras europeas. La aplicación fallida de la propuesta de reubicación supuso un duro golpe para la solidaridad europea, puesto que los Estados miembros no respondieron como se esperaba a las demandas de ayuda de Grecia e Italia. Precisamente por ello se intuye que lo que debería haber sido un instrumento permanente siga aún sin serlo. Poco después de la aprobación de la AEM, donde se recogía la iniciativa de la reubicación temporal, se planteó la posibilidad de convertir el sistema en una herramienta permanente de la política europea de inmigración y asilo. En el nPMA, pero, la reubicación temporal aparece como un instrumento de solidaridad

---

<sup>161</sup> Véase el Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración. COM (2018) 301 final. Bruselas, 16 de mayo de 2018. Consultable en [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM\(2018\)301\\_0/de00000000139347?rendition=false](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM(2018)301_0/de00000000139347?rendition=false)

<sup>162</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia en los asuntos acumulados C-715/17 Comisión/Polonia, C-718/17 Comisión/Hungría y C-719/17 Comisión/República Checa. Al negarse a atenerse al mecanismo temporal de reubicación de solicitantes de protección internacional, Polonia, Hungría y la República Checa han incumplido sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión. Comunicado de prensa 40/20. Luxemburgo, 2 de abril de 2020. Consultable en <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040es.pdf>

a la carta, que además se vincula con el patrocinio de retornos. Se configura, de nuevo, un imaginario confuso que mezcla la figura de solicitudes de protección internacional con inmigración irregular, en la que se acaban desdibujando los requisitos de protección reforzada que deben otorgarse a las personas que buscan refugio. Además, se genera una dinámica perversa en la que los incentivos del sistema vigente alientan al incumplimiento de las normas de aquellos que no quieren ser los únicos que atienden las solicitudes -Estados frontera- o aquellos que no quieren ser los únicos destinatarios de los flujos secundarios -Estados acogida- (Terrón, 2021).

La existencia del mecanismo de reubicación temporal de las personas refugiadas (aunque fallido) o la propia pervivencia del enfoque de los *hotspots* que se articula en el nPMA son dos ejemplos de medidas extraordinarias que no solo se entienden en el contexto de un proceso de *securitización*. En condiciones normales, las limitaciones al acceso al derecho de asilo, o la propia existencia de ‘campos’ de refugio en la Unión Europea, y sus pésimas condiciones de vida, serían apenas tolerados. En este contexto, se construyen como elementos extraordinarios *securitizados* que cabe normalizar en el marco de la gobernanza europea de la migración y el asilo.

#### ***4.2.4. Las relaciones con países terceros y la expansión de los instrumentos de ‘retorno’ como ejemplo de securitización***

En paralelo y conjunción con esta externalización (preventiva) del control de las fronteras exteriores, el desarrollo de la política europea de inmigración y asilo ha ido avanzando en otras vías de carácter reactivo para gestionar el fenómeno migratorio. Bajo la lógica dominante de luchar contra la inmigración irregular, se han reformulado los contenidos de la colaboración y cooperación con países terceros.

Tal y como se ha mencionado, las relaciones con terceros países ha sido un eje clave en el desarrollo de la política de inmigración y asilo de la Unión Europea. En este pilar, se han ido impulsando un abanico de instrumentos con el objetivo de fortalecer el diálogo y la cooperación entre los Estados miembros (como países de destino) y los países de origen y tránsito de los flujos migratorios. Bajo la lógica de la colaboración se incidía en la búsqueda de un enfoque comprensivo para la cooperación multilateral en materia migratoria

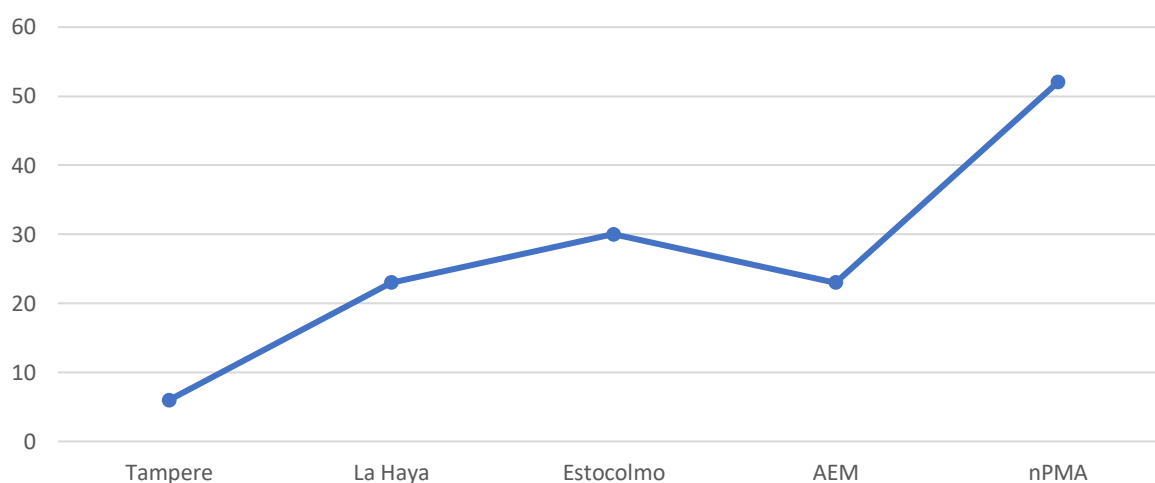
(Consejo Europeo de Tampere, 1999). Se buscaba abrir espacio de diálogo y cooperación para la (co)gobernanza migratoria, aunque en seguida se hizo evidente que, el objetivo final de estos instrumentos era desincentivar la llegada de flujos migratorios, principalmente irregulares, al territorio de la Unión Europea (Boswell, 2003). Con la preeminencia de esta lógica, se abrían dos espacios de trabajo principales. Por un lado, se buscaba desincentivar los flujos en origen, incidiendo en las cuestiones que podrían explicar la existencia de estos, principalmente vinculados a cuestiones de desarrollo y derechos humanos, tanto en los países de origen como en los de tránsito. Por el otro, avanzar en el desarrollo de mecanismos colaborativos que garantizaran, en aquellos flujos irregulares que ya habían tenido lugar, la posibilidad de abrir vías de devolución y retorno tanto a los países de origen como a los de tránsito. En este sentido, Boswell apunta:

*“Under this rubric of cooperation with sending and transit countries, however, one can discern two rather distinct approaches. The first involves forms of cooperation that essentially externalize traditional tools of domestic or EU migration control. The logic here is to engage sending and transit countries in strengthening border controls, combating illegal entry, migrant smuggling and trafficking, or readmitting migrants who have crossed into the EU illegally. The second type of policy can be loosely defined as ‘preventive’: measures designed to change the factors which influence people’s decisions to move, or their chosen destinations”.* (Boswell, 2003: 620).

En relación con el enfoque ‘preventivo’, cabe apuntar que ya hace más de una década que la UE está trabajando en el vínculo entre las políticas de inmigración y el desarrollo. En 2005, se aprobó el Enfoque Global sobre Migración (que se convertirá en el Enfoque Global sobre Migración y Movilidad, GAMM por sus siglas en inglés, en 2011), que establecía el marco de trabajo de la dimensión exterior de las políticas de inmigración y asilo, definiendo como la UE debía articular sus relaciones de diálogo y cooperación con los países terceros en estas materias, e incluyendo también la cooperación al desarrollo (Boswell, 2003; Lavenex & Uçarer, 2004; Gil-Bazo, 2006; Pinyol-Jiménez, 2006; Chou, 2009; Zapata-Barrero, 2013). A través de una serie de instrumentos como los diálogos políticos -bilaterales o regionales- y los planes de acción; los acuerdos de readmisión y de facilitación de visados; la cooperación técnica o el apoyo a procesos de capacitación, el GAAM pretendía vincular migraciones y

desarrollo de un modo óptimo para todas las partes implicadas. Para afrontar las causas profundas de la inmigración, especialmente de la inmigración forzosa, la UE planteaba la necesidad de actuar en tres ámbitos de acción: la prevención de conflictos y la construcción del Estado; la cooperación para el desarrollo y la reducción de los factores de atracción, conocidos como las ‘causas profundas’ de las migraciones (Comisión Europea, 2002b).

**Figura 52. Menciones a la cooperación con terceros países en materia migratoria en las distintas agendas europeas**



Fuente: Elaboración propia.

Si bien es cierto que el enfoque del desarrollo en la política migratoria supone una mirada distinta de la perspectiva securitizada (Lavenex & Kunz, 2008), el vínculo entre migración y desarrollo desplegado por la UE a través de nuevas acciones y programas ha despertado distintas preocupaciones. En primer lugar, porque impacta en la conceptualización de la cooperación al desarrollo al sostener que esta puede entenderse como una vía para desincentivar los flujos migratorios hacia la Unión Europea, adulterando así los objetivos finales de la esta política (Jefferson, 2016). En segundo lugar, porque existen dudas razonables sobre la correlación directa entre el nivel de desarrollo de un país con la reducción de la inmigración (Comisión Europea, 2002b; de Haas, 2010; OCDE, 2017), por lo que la aplicación de este enfoque puede no sólo distorsionar los objetivos de la cooperación al desarrollo, sino también tener impactos contrarios a los que inicialmente se pretendían, incrementándose, por ejemplo, los flujos de salida desde determinados países (de Haas, 2007; Clemens, 2014; Bigo, 2016; Fine, Dennison & Gowan, 2019). En 2002, la Comisión Europea

(2002b) ya identificó la ‘joroba’ migratoria (*migration hump*) como el fenómeno que explica que el desarrollo puede, a corto plazo, fomentar la emigración internacional en lugar de reducirla. Del mismo modo lo recoge de Haas:

*“However, even if they were successful in bringing about development, ‘development instead of migration’ policies that try to use aid, trade and remittances as substitutes to migration are likely to fail to curb migration. This is because they are based on the inaccurate assumption that (absolute) poverty breeds migration. In contrast to received knowledge, social and economic development, whether a result of economic integration and aid or not, tends to stimulate rather than reduce migration, at least in the short to medium run. Thus, migration is not simply a linear function of global disparities in life perspectives”.* (de Haas, 2007: 837).

Por su parte, el enfoque ‘restrictivo’ ha supuesto el desarrollo de un importante número de herramientas que ya se han apuntado en el apartado anterior, al hacer referencia a los instrumentos de externalización impulsados por la Comisión Europea y los Estados miembros. Cabe añadir, pero, la importancia que en estos tiempos ha adquirido la figura del retorno y de los acuerdos de readmisión, como instrumentos de gestión migratoria europea que se encuentran en buena parte en manos de países terceros. En palabras de Karamanidou:

*“While controls at and beyond the border securitise migrants by not allowing them into the territory of the Union, practices of detention and deportation constitute them as threats within the territory of the Union that need to be removed in order to restore order and security”.* (Karamanidou, 2015: 52).

Las políticas de retorno y expulsión tienen un importante bagaje histórico como instrumentos de control de la población extranjera ‘no deseada’ (Walters, 2010; Schuster, 2005; Karamanidou, 2015), y en el marco europeo se han entendido como un instrumento clave desde la configuración de Schengen (Comisión Europea, 2003a). En la década de los 2000 se consolidaron la mayoría de estos instrumentos, que han ido adquiriendo mayor relevancia y matiz a lo largo de los años. Así, y por mencionar algunos, en 2004 se aprobaba la decisión

del Consejo para favorecer una ‘repatriación racional’ mediante vuelos conjuntos<sup>163</sup>, y en 2008 la directiva de Retorno<sup>164</sup>, con estándares y procedimientos comunes para la retención de las personas extranjeras que residían irregularmente en los países de la Unión Europea, así como su retorno (y/o expulsión)<sup>165</sup> a los países de origen o tránsito. El vínculo entre la política de retorno y la cuestión de seguridad es, a pesar de este intento de suavizar el lenguaje, evidente, puesto que no sólo se vinculan las políticas de retorno con la lucha contra la inmigración irregular en general (como amenaza a la integridad territorial), sino también a la necesidad de garantizar el orden público, que se convierte así en objeto amenazado por la existencia de este tipo de inmigración (Karamanidou, 2015). En palabras del entonces comisario de Justicia, Libertad y Seguridad, Franco Frattini:

*“An effective return policy is the necessary corollary of a common policy on legal migration and asylum, and obviously key in the fight against illegal immigration. (...) The proposed legislative instrument (“directive”) sets out clear, transparent and fair common rules concerning return, removal, use of coercive force, detention and re-entry. It should be noted that the proposal also takes into account special concerns as regards safeguarding public order and security”.* (Frattini, 2005: 5).

A pesar de que las acciones de expulsión y retorno son a menudo ineficaces en relación con el control migratorio (Gibnen & Hansen, 2003; Czaika & de Haas, 2013), sí tienen un impacto importante en la construcción de una narrativa de miedo e inseguridad en las fronteras de la Unión Europea, que es clave para la pervivencia del proceso de *securitización* de las políticas de inmigración y asilo comunes (Huysmans, 1995; Squirre, 2009; Chebel d’Apollonia, 2012; Bigo, 2016).

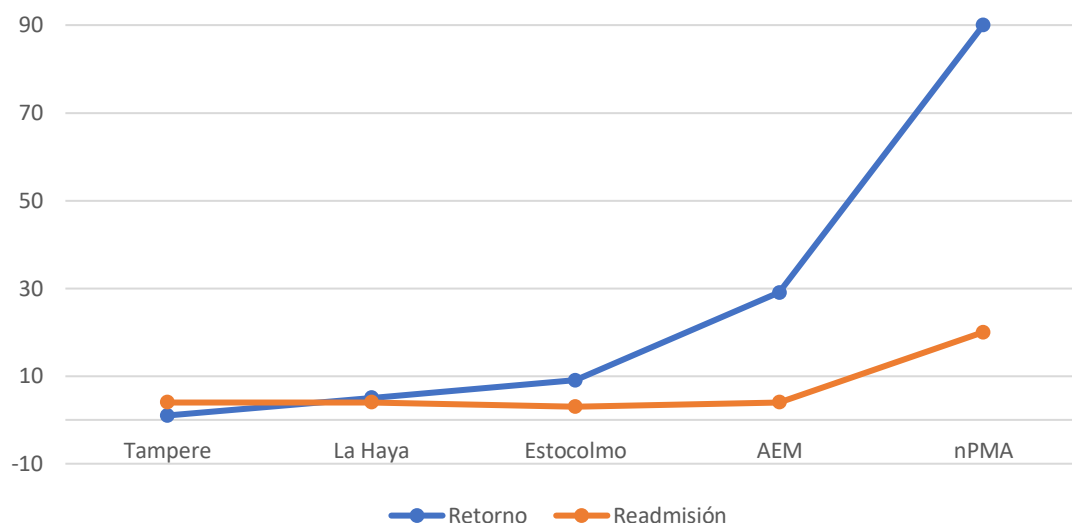
---

<sup>163</sup> Decisión del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa a la organización de vuelos conjuntos para la expulsión, desde el territorio de dos o más Estados miembros, de nacionales de terceros países sobre los que hayan recaído resoluciones de expulsión (2004/573/CE). Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004D0573&from=LT>

<sup>164</sup> Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. *OJ L 348*, 24.12.2008, p. 98–107. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32008L0115>

<sup>165</sup> En el lenguaje comunitario, no se utiliza la palabra expulsión (ni deportación), sino una forma más genérica como retorno, que incluye el de carácter voluntario y el de carácter forzado (que sería sinónimo de expulsión).

**Figura 53. Menciones al retorno y la readmisión en las distintas agendas europeas**



Fuente: Elaboración propia.

De este modo, la configuración del retorno como un instrumento de gestión migratoria ha adquirido un importante peso en los últimos años, como se refleja en las menciones referidas en las distintas agendas de trabajo europeas en materia de inmigración y asilo. El retorno, que en el marco de la Unión Europea se constituye principalmente como una acción ‘voluntaria’, tiene también su carácter punitivo cuando se trata de expulsiones, y se ha convertido en uno de los principales retos para la Comisión Europea, que reclama desde hace años:

*“El Consejo Europeo hace un llamamiento para que se desarrolle la asistencia a los países de origen y tránsito con objeto de promover el retorno voluntario y ayudar a las autoridades de esos países a mejorar su capacidad para combatir eficazmente la trata de seres humanos y para cumplir las obligaciones de readmisión que les incumben respecto de la Unión y los Estados miembros”. (Consejo Europeo de Tampere, 1999: punto 26).*

Por su parte, en la AEM se vincula por primera vez la cuestión del retorno con la figura de las personas refugiadas (en relación con las que han visto denegadas sus solicitudes de asilo):

*“Uno de los incentivos para los migrantes irregulares es saber que el sistema de retorno de la UE —devolver a los migrantes irregulares o aquellas personas cuya solicitud de asilo es denegada— funciona de forma imperfecta. Las redes de tráfico se aprovechan a menudo del hecho de que son relativamente pocas las decisiones de retorno que se hacen cumplir: de las decisiones de retorno emitidas en 2013 solo se aplicó efectivamente el 39,2 %”. (Agenda Europea de Migración, 2015: 11).*

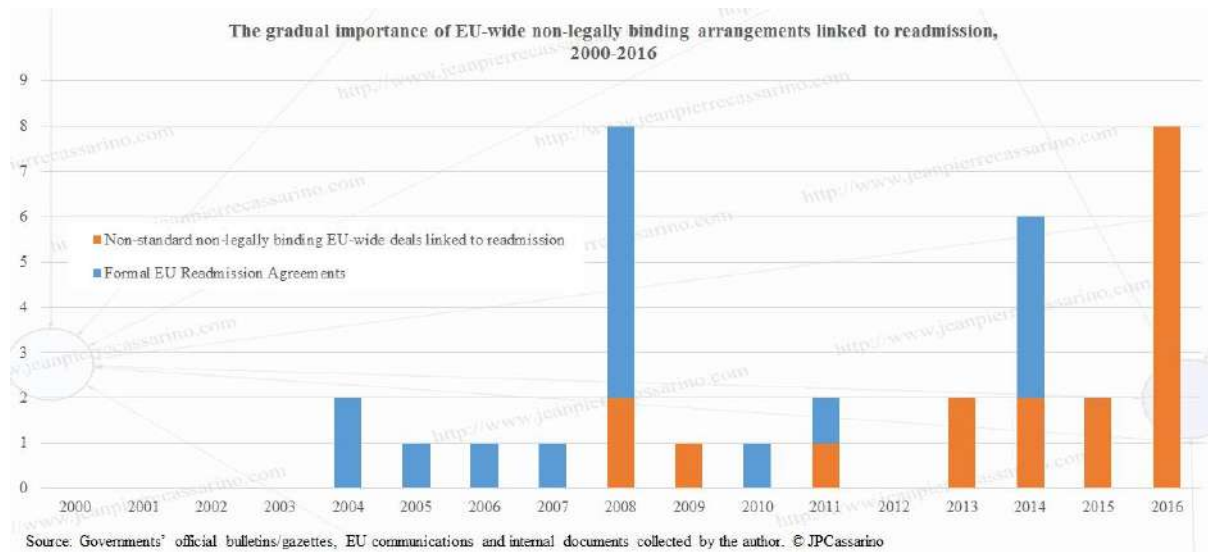
La figura del retorno, pues, se amplía para incluir explícitamente a las personas cuyas solicitudes de asilo han sido denegadas, y en el nPMA se hace hincapié en la necesidad de mejorar su eficacia y su gestión. En este contexto, se abre un debate sobre la relación entre este retorno (especialmente en frontera) con la protección del derecho de asilo en los países de la Unión Europea (Carrera, 2021; Morgades, 2021; Stefan & Cortinovis, 2021), dado lo que recoge el nPMA:

*“Es en la frontera exterior donde la UE tiene que colmar las brechas entre los controles en las fronteras exteriores y los procedimientos de asilo y retorno. Este proceso debe ser rápido, con unas normas claras y justas para la autorización de entrada y acceso al procedimiento adecuado. La Comisión propone establecer un procedimiento fluido en la frontera aplicable a todos los ciudadanos de terceros países que crucen sin autorización, que incluya un control previo a la entrada, un procedimiento de asilo y, en su caso, un procedimiento de retorno rápido, integrando así procesos que actualmente son independientes”. (Nuevo Pacto de Migración y Asilo, 2020: 4).*

El retorno se configura, así, como un instrumento clave en la gestión migratoria europea, y consolida las dinámicas de externalización. En este sentido, es especialmente ilustrativo que, a lo largo de las distintas agendas, y especialmente las dos últimas, se hagan muchas más menciones al retorno que a los acuerdos de readmisión, puesto que estos son, al fin y al cabo, los instrumentos que permiten que los primeros se lleven a cabo. Los acuerdos de readmisión son el instrumento que permite a los países europeos devolver al país de origen o tránsito a las personas (nacionales o no, según cada acuerdo) que han llegado a su territorio irregularmente a través de este, y requieren de la colaboración expresa del país de origen o tránsito, por lo que el país de destino está obligado a ofrecer incentivos suficientes para que sea de su interés. Así, un retorno efectivo sólo tiene sentido cuando existe un país tercero

que acepta y acoge la entrada en su territorio de la persona que se quiere retornar desde cualquier país de la Unión Europea. Por ello, una política de retorno no es sólo eficiente porque así lo quieran los Estados miembros, sino porque así lo permiten los países terceros. Esta lógica de apuntalar la política migratoria europea en un instrumento en manos de terceros es, como mínimo, ineficiente en términos de gestión común. Y especialmente lo es si el desarrollo de los instrumentos adecuados para ello, como serían los acuerdos de readmisión, no siempre funcionan correctamente, y además siguen siendo mayoritariamente de carácter nacional (Cassarino, 2011). En el escenario europeo, además, y dadas las dificultades de alcanzar acuerdos de readmisión comunes, se han ido desarrollando fórmulas informales para favorecer las acciones de retorno, en línea, por ejemplo, con el ‘acuerdo’ con Turquía. Se intuye, así, la normalización de mecanismos extraordinarios que se alejen, por razones de eficacia y/o rendición de cuentas, de los instrumentos habituales (Cassarino, 2017).

**Figura 54. Instrumentos de readmisión europeos**



Fuente: J.P. Cassarino: Inventory of the bilateral agreements linked to readmission.

Sea como fuere, parece que la opción por los mecanismos de retorno se configura como un instrumento clave<sup>166</sup> de gestión migratoria europea, a pesar de las deficiencias identificadas

<sup>166</sup> Véase la comunicación sobre The EU strategy on voluntary return and reintegration. COM (2021) 120 final. Bruselas, 27 de abril de 2021. Consultable en [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/pdf/27042021-eu-strategy-voluntary-return-reintegration-com-2021-120\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/pdf/27042021-eu-strategy-voluntary-return-reintegration-com-2021-120_en.pdf)

en estos procesos (TCE, 2021b)<sup>167</sup>. Un retorno, que primordialmente se describe como voluntario, que podrá desarrollarse en las fronteras europeas, aplicarse a personas cuyas solicitudes de asilo se consideren infundadas o a quienes se les haya denegado, y que contará con la coordinación de FRONTEX<sup>168</sup>. Se ahonda, así, en el proceso de *securitización* de los instrumentos de gestión de la política europea de inmigración y asilo.

#### **4.3. Consecuencias del proceso de *securitización* de la política de inmigración y asilo europea y la paradoja de la *securitización***

El proceso de *securitización* de la política europea de inmigración y asilo ha supuesto la creación de una narrativa de seguridad al hablar de migración y asilo, así como la toma de medidas de carácter extraordinario que, a su vez, han servido para reforzar dicho proceso. Los impactos de este proceso se han ido apuntando en las páginas anteriores, pero cabe señalar que existen otras consecuencias que van más allá de la propia construcción de la política de inmigración y asilo. Sin ánimo de exhaustividad, se apuntan en este sentido las que se consideran más relevantes para intentar ofrecer una panorámica de los costes que supone este proceso de *securitización* de la política europea de inmigración y asilo, principalmente articulado a través del nexo irregularidad-fronteras.

En primer lugar, el proceso de *securitización* ha permitido una **vulneración del derecho internacional público**, especialmente en relación con el derecho de asilo. En las primeras agendas la cuestión del asilo se trataba desde una perspectiva de derechos humanos, y se apostaba por una armonización en los sistemas de asilo de los Estados miembros. En las dos últimas agendas, en cambio, el asilo se convierte en un nuevo espacio de sospechas, al ser considerado una oportunidad para abusar del sistema mediante la presentación de solicitudes infundadas. Para evitarlo, se han desarrollado instrumentos que, como la tramitación rápida, el retorno en frontera o el control previo de entrada (nPMA, 2020), ponen en duda la protección del acceso al derecho de asilo por parte de las personas que llegan a territorio europeo por vía marítima (Neidhardt & Sundberg Diez, 2020). No es un debate

---

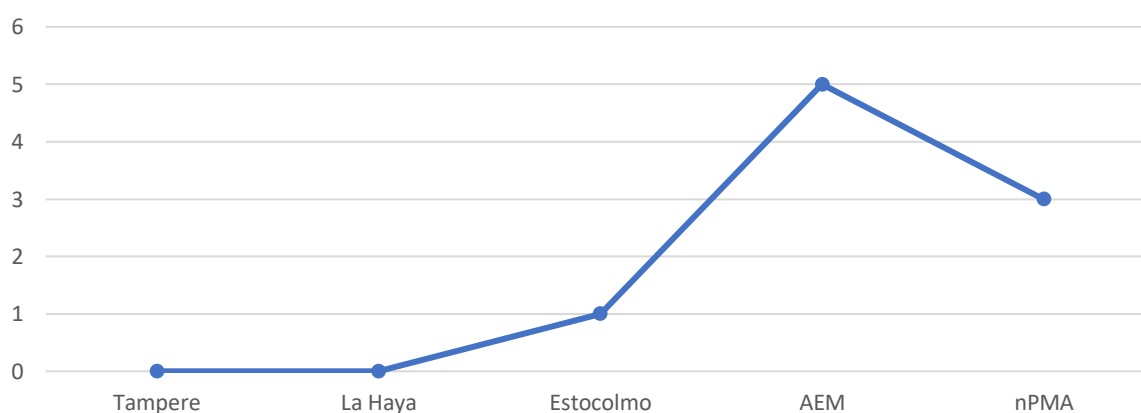
<sup>167</sup> Así, en la comunicación relativa a una política de retorno más eficaz en la Unión Europea, la Comisión constata que la tasa de retorno efectivo en 2015 era del 36,4% (frente al 36,6% de 2014), y que, si abstraían los países de los Balcanes Occidentales de estos flujos, la tasa de retorno de la Unión Europea era del 27%. COM (2017) 200 final. Bruselas, 2 de marzo de 2017.

<sup>168</sup> COM(2021) 120 final.

nuevo en la agenda europea (Fekete, 2005; Teitgen-Colly, 2006), pero ha ido adquiriendo proporciones más relevantes en los últimos años.

En este sentido, cada vez son más las voces que señalan con preocupación el estado de salud del derecho de asilo en la Unión Europea (Cherubini, 2014; HRW, 2016; Consejo de Europa, 2019; FRA, 2020), especialmente en el acceso y el trato que se recibe en determinados países. La lógica del retorno rápido supone un riesgo en términos de garantizar el principio de *non-refoulement* que articula la Convención de Ginebra de 1951, y la asunción que las denegaciones de asilo son principalmente debidas al abuso de la figura por parte de las personas solicitantes (AEM, 2015), no deja de generar dudas, especialmente debido al alto nivel de desequilibrio que existe entre el reconocimiento y rechazo de estas por los diferentes Estados miembros, aun cuando proceden de los mismos países (lo que se ha denominado *asylum lottery*) (Siegfried & Dyke, 2015; Schneider, 2017).

**Figura 55. Menciones sobre asilo y abuso (incluyendo solicitudes infundadas) en las distintas agendas europeas**



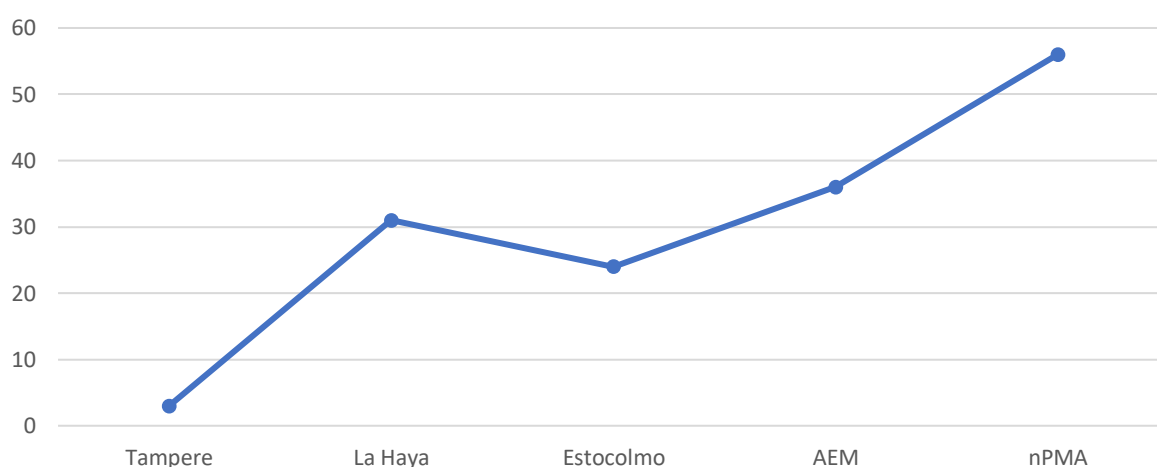
Fuente: Elaboración propia.

Debe recordarse, en este punto, que cualquier quebrantamiento de la Convención de Ginebra de 1951 es una **vulneración del derecho europeo**, puesto que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce el derecho de asilo como una obligación en el marco de la Unión Europea. Se erosiona, así el derecho internacional de asilo en la Unión Europea, en la medida que los Estados miembros renuncian en parte a su obligación internacional de, como mínimo, atender las peticiones de protección internacional que reciben, evitando que estas solicitudes lleguen a sus territorios. Se apuesta, así, por una

especie de *neo-refoulement* (Hyndman & Mountz, 2008) que, sin devolver a las personas que solicitan refugio a sus países de origen (lo que está expresamente prohibido por la Convención de Ginebra de 1951), las obliga a malvivir en un país tercero por un tiempo indeterminado en situaciones que pueden vulnerar sus derechos y libertades fundamentales (Pérez Ramírez & Pinyol-Jiménez, 2020).

En segundo lugar, la política europea de inmigración y asilo se ha ido centrando, de modo progresivo, en **la gestión de la irregularidad**. Pero cabe señalar que no se trata de una obsesión por resolver las cuestiones de irregularidad en su totalidad. Así, por ejemplo, no existen avances comunes en ofrecer respuesta a la situación de residencia irregular en la que se encuentran personas de terceros países en los Estados miembros. Tampoco existen mecanismos que articulen respuestas para resolver la cuestión de la entrada regular que se convierte en residencia irregular, que es la principal fuente de residencia irregular en la Unión Europea (Triandafyllidou, 2009; Morehouse & Blomfield 2011; Triandafyllidou 2016). La irregularidad se construye como problema en tanto que amenaza a las fronteras de la Unión Europea, por lo que, por así decirlo, la política europea de inmigración y asilo se ha ido convirtiendo en una política de gestión de la inmigración irregular (por entrada marítima). Pero, además, y dado que el peso de la atención se concentra en lo que sucede en las fronteras exteriores (marítimas) de la Unión Europea, se ha convertido en una política de gestión de inmigración (irregular) en frontera.

**Figura 56. Menciones sobre fronteras en las distintas agendas europeas**



Fuente: Elaboración propia.

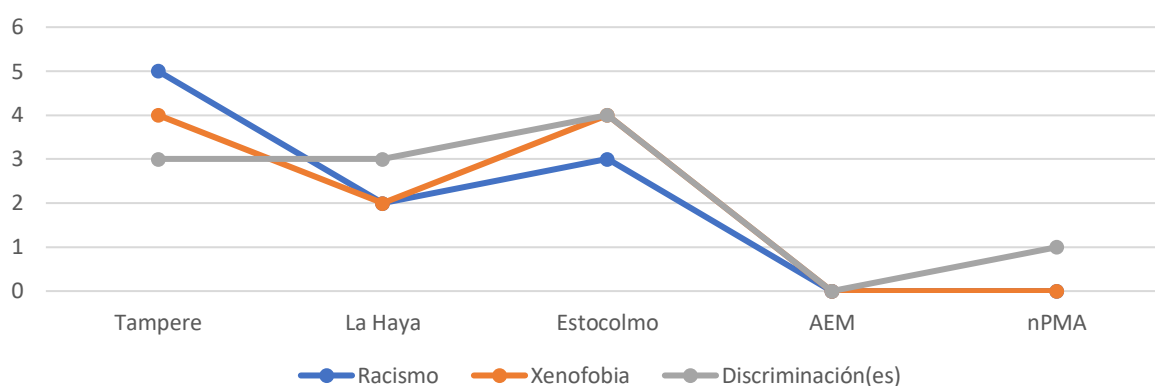
Se desarrolla, por lo tanto, todo un entramado que entiende la inmigración (irregular) como una amenaza para la inviolabilidad de las fronteras. Y se magnifica el peso de la entrada irregular de tal manera que esta acaba convirtiéndose en la norma, cuando es la excepción. En este sentido, cabe recordar que el propio nPMA menciona que, en 2019, se otorgaron 3 millones de primeros permisos de residencia, mientras se detectaron 142.000 intentos de cruces irregulares de las fronteras exteriores. Este desajuste de cifras hace aún más complicado de entender que la política europea de inmigración y asilo se focalice principalmente en la cuestión de la irregularidad (Guild, 2021). La irregularidad, que en el escenario europeo no es un problema de fronteras (de hecho, es un problema de vulneración de derechos), ha facilitado la *securitización* de la gobernanza migratoria, y la conversión del control de fronteras en el eje sobre el que pivota la misma. Esta obsesión por la irregularidad no ha impedido, por otro lado, que las fronteras europeas sigan siendo espacios inseguros (y hasta mortales) para las personas migrantes, lo que pone en tela de juicio los objetivos de estas políticas de control fronterizo y su vinculación con la protección de los derechos y libertades fundamentales de las personas.

La sobre atención a la irregularidad ha supuesto, en tercer lugar, el **olvido de las vías legales y de las cuestiones de integración e inclusión** en la agenda de trabajo sobre migración y asilo. La falta de debate y propuestas sobre las vías regulares de la inmigración es una de las consecuencias de esta distorsión de los objetivos de las políticas de inmigración y asilo, y uno de los déficits más preocupantes, en tanto que no únicamente origina buena parte de los flujos de entrada irregulares, sino que también condena a la irregularidad, y, por lo tanto, a espacios de vulneración de derechos, a las personas que se encuentran residiendo de modo irregular en un país. Desde el diseño del modelo de trabajador invitado, *Gastarbeiter*, que consideraba la persona extranjera como una contribución temporal al mercado laboral acorde a las necesidades coyunturales del mismo, se ha avanzado poco, por no decir nada, en el desarrollo de instrumentos que permitan hablar de gestión pública de la movilidad (Carrera et al., 2014). Además, en la medida que se deja de hablar de integración e inclusión de las personas migrantes, también se pierde espacio para hablar de la lucha contra la xenofobia, el racismo y la discriminación. Aun cuando estas cuestiones puedan ser tratadas en otros documentos particulares (como el Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021-2027), su ausencia de las agendas marco de la política de inmigración y asilo es significativa. De

hecho, la *securitización* de las migraciones revierte en políticas migratorias más restrictivas, que pueden reforzar los discursos racistas, tal como apunta Maggie Ibrahim:

*“The process in which migration discourse shifts toward an emphasis on security has been referred to as the securitization of migration. This shift in discourse will be examined to reveal how within the reformulation of security and migration lay the tenets of new racism which reactualizes a racist discourse”* (Ibrahim, 2005: 167).

**Figura 57. Menciones sobre racismo, xenofobia y discriminación en las distintas agendas europeas**



Fuente: Elaboración propia.

En cuarto lugar, esta preeminencia de la atención a la irregularidad en fronteras ha modificado las relaciones con terceros países, llevando a una agudización de la **externalización de la gestión migratoria**. Se ha reconfigurado, así, la dimensión exterior de las políticas migratorias (Terrón, 2020), donde los espacios de diálogo en gobernanza migratoria (acuerdos bilaterales de mano de obra, por ejemplo) han cedido paso al diálogo principalmente focalizado en el control de fronteras (Bigo, 2014). En este contexto, la mayoría de los países de la Unión Europea han ido cediendo la protección de sus fronteras a sus países vecinos, a cambio de contraprestaciones en otros ámbitos. Se transfiere el control y gestión de los flujos migratorios de los países de destino a los países de tránsito, que son quienes se encargan del control de fronteras con sus vecinos, impidiendo que las personas accedan a sus fronteras. Se da cuenta, así, de una cuestión de **extraterritorialidad del asilo**, puesto que también serán las autoridades de terceros países quienes, acorde con sus legislaciones, decidirán que personas son o no posibles solicitantes de asilo y quienes se encargan de

atenderlos si así procede. Un paso más en esta configuración del asilo extraterritorial es la propuesta de ley danesa por la que se busca crear, para la gestión de las solicitudes recibidas por Dinamarca, centros de recepción y examen de las solicitudes de asilo en territorio de un país tercero<sup>169</sup>.

En este sentido, se entiende que la externalización toma dos formas principales: por un lado se delega el control propiamente de fronteras, mientras que, por el otro, mediante los acuerdos de readmisión, se solicita a los mismos que se hagan cargo de la irregularidad que existe en territorio europeo (Wunderlich, 2013). El primer supuesto supone la delegación de competencias en el control migratorio, convirtiendo sus fronteras en las auténticas fronteras del espacio europeo. En el segundo supuesto, se establece un complejo sistema de incentivos (positivos o negativos) que permita garantizar el correcto funcionamiento de estos mecanismos de gestión migratoria. En ambos casos, resulta paradójico que los instrumentos planteados para garantizar la seguridad del territorio europeo puedan suponer, al estar en manos de terceros, mayor vulnerabilidad para este (Pinyol-Jiménez, 2021b).

En quinto lugar, y en esta misma línea, se ha **distorsionado la relación con los países terceros en materia de cooperación al desarrollo**. Una de las narrativas más potentes que se ha articulado en las últimas dos décadas es la necesidad de luchar contra la inmigración irregular abordando las ‘causas profundas’ de la inmigración<sup>170</sup>. Es indudable que la inmigración puede jugar un papel clave en el desarrollo, y que la cooperación y el diálogo en materia migratoria puede contribuir a fortalecerlo. Pero como se ha apuntado anteriormente, no parece tan evidente poder afirmar que, el desarrollo de un país desincentiva, sin más, la salida de personas en busca de otras oportunidades vitales (OCDE, 2017). El enfoque del desarrollo en la política migratoria supone una mirada distinta de la perspectiva *securitizada*. Se reconoce que abordar con éxito las causas fundamentales es positivo en tanto que supone luchar contra la pobreza, la falta de oportunidades o las situaciones de vulnerabilidad, y que efectivamente es positivo que las personas puedan elegir permanecer en sus países de origen. Pero en la práctica, este paradigma de condicionalidad puede tener efectos contraproducentes, puesto

---

<sup>169</sup> Véase el [comentario del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, Filippo Grandi, sobre la nueva ley danesa para el traslado de solicitantes de asilo a terceros países](#) de 3 de junio de 2021.

<sup>170</sup> El paradigma de luchar contra las ‘causas profundas’ (*root causes*) de las migraciones es relativamente nuevo, y se empezó a desarrollar a partir del Consejo Europeo de Tampere de 1999 que abre el camino a la construcción de una política europea de inmigración y asilo.

que se usan instrumentos de cooperación al desarrollo para alcanzar objetivos adulterados, de índole distinta, como el control de fronteras (Fine et al., 2019).

Como sexta consecuencia, el proceso de *securitización* ha supuesto **convertir a la inmigración (irregular) en una amenaza**, lo que ha servido para construir la inmigración como un instrumento geoestratégico en las relaciones entre países. Es interesante señalar como han sido varios los países vecinos de la Unión Europea que han utilizado los flujos migratorios como herramienta para alcanzar objetivos políticos o económicos<sup>171</sup>. Hablar de la llegada ‘descontrolada’ de personas migrantes a las fronteras europeas se ha convertido en un recurso amenazador en las relaciones entre la Unión Europea y sus países vecinos. Esta ‘*weaponization*’ (Greenhill, 2016) de las personas migrantes, ahora también extendida a la figura de las personas refugiadas, ha servido para hablar de un nuevo modelo de guerra híbrida (Kotoulas & Pusztai, 2020), en el que las personas en situación de mayor vulnerabilidad se convierten, paradójicamente, en una amenaza para quienes han construido un discurso que las percibe como tales. En palabras de Fargues y Frandrich:

*“The Arab Spring raised fears of an exodus of irregular migrants and unwanted migration and these fears swiftly resulted in European States placing their efforts on strengthening border control and on pressuring readmission agreements (...) In March 2011, the Italian interior minister, Roberto Maroni, said that flows of migrants from Libya would bring Italy “to its knees.” The Foreign Affairs Minister Franco Frattini talked of 200,000-300,000 arrivals, creating a future that was “impossible to imagine.” Frattini warned that the fall of Qaddafi’s regime could lead to “an exodus of Biblical proportions”. Likewise, “Muammar Gaddafi warned that if he fell: ‘You will have immigration, thousands of people from Libya will invade Europe. There will be no-one to stop them any more’”.* (Fargues & Frandrich, 2012: 6).

---

<sup>171</sup> El uso destabilizador de la inmigración para con la Unión Europea se ha apuntado en el caso de Rusia (véase, por ejemplo, [When the weak become weapons: Are refugees fleeing bloody Middle East fighting really part of Russian plan to destabilize Europe?](#)) y ante la declaración de estado de alarma en Lituania debido a la presión migratoria desde Belarus (véase [Belarus dictator weaponizes illegal migrants against EU](#)). De igual modo, se ha entendido así en el caso de la actuación de Marruecos en Ceuta en 2021 (Véase, por ejemplo, [Ceuta, puerta europea de la migración: el arma de Marruecos con la vista en el Sáhara Occidental](#) o [La migración como arma política](#)) y con las declaraciones del presidente turco en 2019, cuando amenazó con enviar personas refugiadas a la Unión Europea ([Turkey's Erdogan threatens to send Syrian refugees to Europe](#)).

Por otro lado, la construcción de esta amenaza también deriva **en una deshumanización de la figura de la persona migrante y refugiada**, puesto que se les define con expresiones altamente negativas cuando no despectivas (Utych 2018; Crawford Ames, 2019). Esta deshumanización deniega la dignidad, consideración, empatía y compasión que en general se otorga a las otras personas, y facilita que se tomen medidas extraordinarias (incluyendo medidas agresivas o violentas) contra aquellas personas que no se perciben como tales (Smith, 2011). Esta deshumanización facilita, a su vez, la criminalización de las figuras de la persona migrante y refugiada, por lo que no sólo se espera compasión hacia ellas, sino que se espera que se actúe de manera restrictiva en relación con estas. La criminalización que tradicionalmente se había centrado en la figura de la inmigración irregular, se ha extendido progresivamente a las personas refugiadas y, desde esta misma década, a las personas que desarrollan tareas humanitarias de atención para con estas figuras. La **criminalización de la solidaridad** (Duarte, 2019; Caritas Europe, 2019) se ha convertido en una nueva vuelta de tuerca del proceso de *securitización* de la migración y el asilo. Y confirma, además, que la narrativa sobre el tráfico y la trata de personas ha servido para asimilar ambos conceptos, cuando son, como se ha apuntado con anterioridad, fenómenos delictivos totalmente distintos (Carr, 2012). La presión que han recibido individuos y entidades que han ayudado (de manera voluntaria o profesional) a personas que intentaban alcanzar las costas europeas de manera irregular ha sido inédita<sup>172</sup>, y el hecho que estas medidas extraordinarias se hayan ido normalizando, es un ejemplo más del impacto de la *securitización* de las políticas de inmigración y asilo. Esta criminalización ha permitido reforzar el discurso de los partidos de extrema derecha, con un discurso muy negativo sobre la inmigración y el asilo, que han reforzado la criminalización de las personas (Davis & Deole, 2017; Mudde, 2019). Además, las narrativas antiinmigración se han hecho presentes de un modo inédito en la Unión Europea, puesto que han ido permeabilizando los discursos de los partidos *mainstream* (Denney & Kirişci, 2019), y han abierto un espacio de preocupación por su desvinculación con los

---

<sup>172</sup> Véase, por ejemplo, el caso de la capitana del Sea Watch 3, Carola Rackete (<https://www.fidh.org/en/issues/human-rights-defenders/joint-statement-the-eu-must-stop-the-criminalisation-of-solidarity>) o las actuaciones del ministro de interior italiano, Matteo Salvini, contra el barco Open Arms (<https://rli.blogs.sas.ac.uk/2020/08/27/when-the-criminalization-of-solidarity-risks-being-criminalized-the-case-of-matteo-salvini/>). Otros casos menos conocidos han supuesto la detención de personas que han ayudado a migrantes en situación irregular con comida, alojamiento o desplazamientos. Véase, por ejemplo, el informe de Amnistía Internacional (2019) [Targeting solidarity: Criminalization and harassment of people defending refugee and migrants rights in Northern France](#).

principios fundacionales de la Unión Europea. En suma, la *securitización* de los debates públicos sobre la inmigración y su papel ha servido para reproducir la división entre identidades sociales y políticas, reforzando la idea de ‘nosotros’ versus ‘ellos’, y animando, por lo tanto, los discursos de confrontación y odio (Karamanidou, 2015)

Como octava consideración, cabe señalar que este marco narrativo que supone asumir que la inmigración es una amenaza facilita el **crecimiento de los delitos y discursos de odio**. De este modo, en los últimos años no sólo han crecido los partidos antiinmigración en el Parlamento Europeo<sup>173</sup>, sino que ha crecido la preocupación por un incremento en las actitudes xenófobas y racistas en los países de la Unión Europea (FRA, 2016; ECRI, 2019):

*“Asylum seekers and migrants face various forms of violence and harassment across the European Union (EU). As this month’s report on the migration situation underscores, such acts are both perpetrated and condoned by state authorities, private individuals, as well as vigilante groups. They increasingly also target activists and politicians perceived as ‘pro-refugee’”* (FRA, 2016: 1).

Este crecimiento no esconde, por otro lado, que en distintas encuestas sobre las actitudes de la población europea en relación con las personas migrantes sigan ofreciendo, por ahora, unos resultados optimistas en términos de respeto a los derechos fundamentales, la diversidad y la convivencia (Eurostat, 2018; Dennison & Dražanová, 2018; Dempster, Leach & Hargrave, 2020).

Acabe apuntar, además, que, en contexto de polarización sobre las cuestiones de inmigración y asilo, **la falta de información veraz y robusta** también tiene sus costes, puesto que anima a percibir hechos que no están sustentado por datos. A pesar de la pertinaz presencia de la cuestión migratoria en el debate público, no parece que este se haya dotado de buenos datos e informaciones, lo que deriva en importantes distorsiones sobre el fenómeno en si, y sobre sus posibilidades de gestión. En este sentido, Freeman apunta:

*“I will argue, nevertheless, that there are serious barriers to the acquisition of information about immigration and that there is a highly constrained process by which*

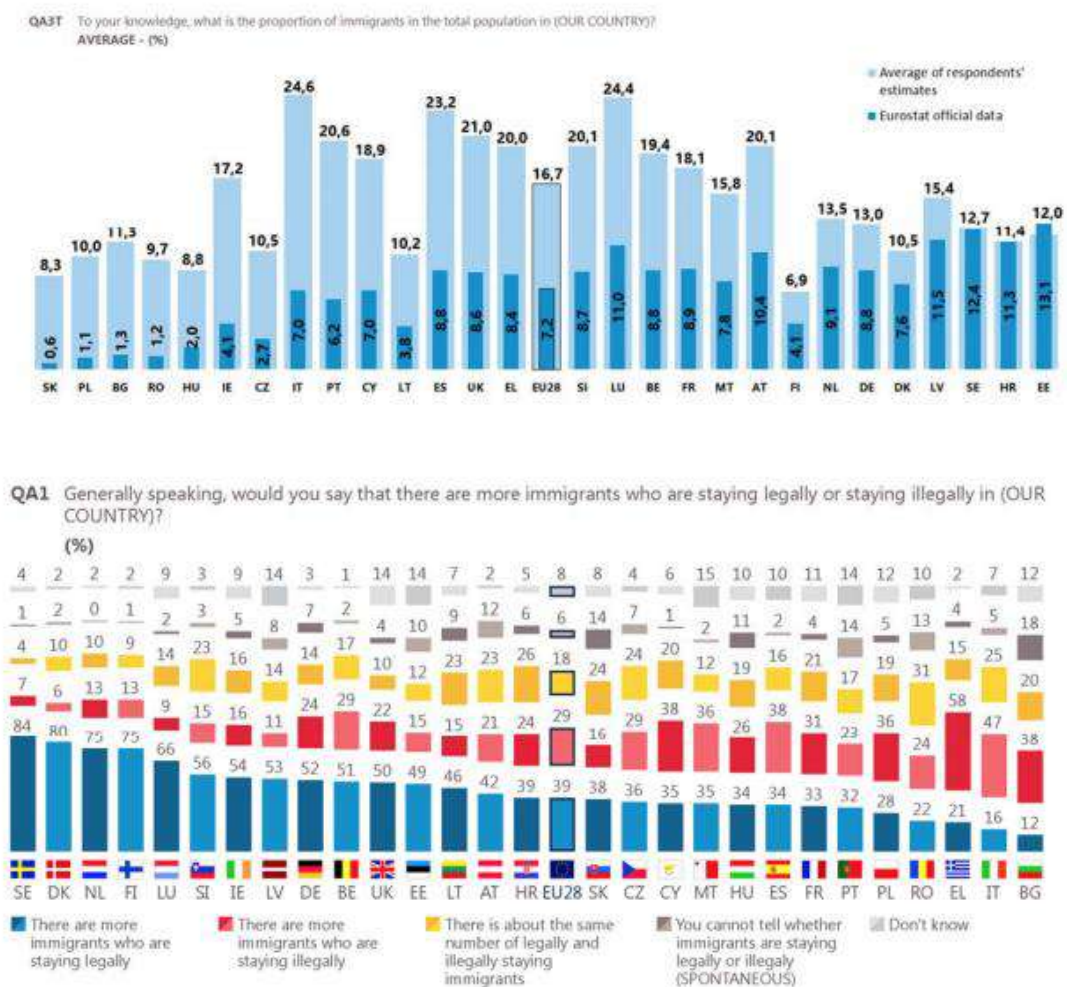
---

<sup>173</sup> Véase capítulo anterior.

*immigration issues are debated that distorts the information that is available".*  
 (Freeman, 1995: 883).

A modo de ejemplo, resulta interesante ver la diferencia entre el volumen real y el percibido de población extranjera residente en distintos países de la Unión Europea, y su situación administrativa. En la mayoría de los países existe una sobredimensión de la población extranjera residente, mientras que la percepción que la mayoría de las personas extranjeras residentes están en situación de irregularidad no es generalizada, aun cuando en algunos países ofrece unas cifras notables. Si se suma quienes consideran que el número de personas en situación irregular es igual o supera al número de personas extranjeras residiendo en situación regular, la fotografía demuestra una percepción elevada de la inmigración como un fenómeno en el que la irregularidad tiene un peso notable (véase figura siguiente).

**Figura 58. Percepciones sobre la presencia de población inmigrada en los países UE**



Fuente: Eurobarómetro especial 469.

Finalmente, el proceso de *securitización* parece haber puesto en situación de estrés **la propia lógica de construcción de la política europea de inmigración y asilo**. La consolidación de la vía intergubernamental, que Zapata-Barrero define como *fundamentalismo estatal* (2001: 149) ha enfatizado la primacía de la actuación nacional en relación con la gestión migratoria. El nuevo marco decisorio del Tratado de Lisboa ha mantenido, implícitamente, la última palabra de los Estados miembros en materia migratoria, y la Comisión ha sido incapaz de darle la vuelta a esta situación. De hecho, parece evidente que el papel del Consejo en el diseño de las políticas de inmigración y asilo se ha ido haciendo cada vez más fuerte, lo que se evidencia tanto en el contenido como el proceso de adopción del nPMA.

Así, si bien la Unión Europea aparece como razón y excusa para la toma de decisiones en esta materia, especialmente las que parecen menos ventajosas para los gobiernos nacionales (Guiraudon & Lahav, 2000; Guiraudon, 2020), las actuaciones de estos acaban afectando el propio estado de salud del sistema de Schengen, que cabe recordar es la razón que da pie, al querer garantizar la libre circulación interior, a la construcción de la política europea de inmigración y asilo (Hampshire, 2016). La reintroducción temporal, en un número importante de países europeos, de los controles fronterizos internos, ha supuesto normalizar la excepcionalidad. Los límites a la libre circulación, que en algunos casos duran ya más de dos años, se justifica por la situación de amenaza que a la seguridad o al orden público de los estados miembro significaban los movimientos secundarios de inmigrantes. Así lo apunta el propio Consejo en 2017:

*“En 2015, varios Estados miembros de la UE reintrodujeron controles fronterizos temporales, a raíz de los flujos récord de migrantes que llegaban a la Unión Europea y de los importantes movimientos secundarios. Esta situación constituía una grave amenaza para el orden público o la seguridad interior en varios Estados Schengen”<sup>174</sup>.*

Poner en riesgo la libre circulación es, de hecho, una debilitación importante del sistema de Schengen, una de las piedras angulares del proceso de construcción europea. Los costos de

---

<sup>174</sup> Propuesta de Decisión del Consejo para prorrogar los controles temporales en las fronteras interiores por razones excepcionales. COM (2017) 226 final.

un espacio no-Schengen han sido analizados por el Parlamento Europeo<sup>175</sup>, en un intento de demostrar que se trata de una cuestión de alto impacto económico además de una vulneración de una libertad fundamental. Cabe apuntar, además, que la pandemia de la COVID-19 ha acentuado la toma de medidas extraordinarias en relación con el control y las limitaciones de la movilidad de las personas, y que no siempre es fácil precisar qué medidas han sido exclusivamente debidas al control sanitario y cuales han venido a reforzar procesos de control previamente implementados (Pinyol-Jiménez, 2021a). Debilitar los éxitos conseguidos en el espacio Schengen por no articular una política integral europea de inmigración y asilo parece un sinsentido. Proteger Schengen no es sólo una cuestión de eficiencia social y económica, sino también de compromiso político con el proyecto europeo. En palabras del anterior presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, *“Si el espíritu de Schengen deja nuestras tierras y nuestros corazones, vamos a perder más que Schengen. Una moneda única no tiene sentido si Schengen se desploma. Es una de las piedras angulares de la construcción de Europa”*<sup>176</sup>.

A modo de coda, parece necesario añadir que otra consecuencia de este proceso de *securitización* es su contribución al debate sobre la idea de comunidad imaginada que definía Anderson (1983). En tanto que políticas que determinan quiénes, y en qué condiciones, entran a formar parte de un territorio nacional, las políticas migratorias también juegan un papel clave en conformar, fortalecer o modificar, la construcción de la idea de comunidad. El papel de la inmigración en la idea de nación, de comunidad imaginada, ha sido ampliamente discutido, pero aquí interesa apuntar, de manera breve, cómo las políticas de inmigración se utilizan no sólo para gestionar flujos migratorios, y para otorgar derechos (aunque puedan ser limitados) a la población extranjera residente en un país determinado, sino también para enviar un mensaje de ‘situación bajo control’ a la población autóctona (de Lucas, 2017). De este modo, las políticas de inmigración cumplen, en este escenario, una doble función: aquella para la que estaban originalmente diseñadas, y otra de carácter performativo, que de manera más o menos explícita, busca reforzar la idea de una comunidad autóctona versus la

---

<sup>175</sup> Ver “The Cost of Non-Schengen: Civil Liberties, Justice and Home Affairs aspects” y “The Cost of non-Schengen: the impact of border controls within Schengen on the Single Market”, los dos publicados por el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo del 2016.

<sup>176</sup> Intervención del presidente de la Comisión Europea en el Parlamento Europeo, Estrasburgo, 25 de noviembre de 2015.

otredad. Construir una definición amenazante de la otredad no es un requisito imprescindible de las políticas de inmigración, pero sí sucede cuando esta se articula bajo la perspectiva *securitizada*. Este diseño performativo de la política migratoria, que para Mbembe (2011) se define como necropolítica, permite que buena parte de la audiencia asuma algunas actuaciones extraordinarias, y no se sienta incómoda ante una senda *antipolítica* que vulnera los límites del marco democrático y el Estado de Derecho (de Lucas, 2017). Se visibiliza así la paradoja liberal que apuntaba Hollifield (1992 & 2004), puesto que se asumen medidas *iliberales* como justificación para la preservación de la seguridad de los Estados liberales (Hafner, 2016).

Este repaso de las consecuencias derivadas del proceso de *securitización* permite afirmar que, en tanto no se corrija el rumbo, se está distorsionando el objetivo final de una política integral de inmigración y asilo en la Unión Europea. Se minimizan los debates en cuestiones como la protección de los derechos humanos o los mecanismos y canales para facilitar la inmigración ordenada y regular (por utilizar el vocabulario de Naciones Unidas), se priva de un debate público riguroso e informado sobre los mismos y las razones que deberían marcar las políticas migratorias (económicas, políticas, demográficas, etc.) quedan supeditas a la lucha contra la irregularidad y el control de fronteras (Tirman, 2006; Bigo, 2014; Guild, 2021). De hecho, la paradoja de la *securitización* es que el desarrollo de todas estas medidas securitizadas conlleva, en su desarrollo, una mayor inseguridad. En la medida que se incrementa la dependencia de terceros en cuestiones tan claves como la regulación migratoria, la lucha contra la irregularidad o el control de fronteras, la idea de seguridad nacional pasa a estar en manos ajenas.

## CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES

Esta investigación parte de una hipótesis inicial que sostiene que las políticas de inmigración y asilo de la Unión Europea han sido objeto de un proceso de *securitización*, que se ha producido con intensidad variable. Para ello, la investigación utilizaba el concepto de *securitización* que plantea la Escuela de Copenhague, que entiende que este proceso se produce cuando existen actos discursivos que convierten las cuestiones de inmigración y asilo en una amenaza para un objeto de referencia determinado, y que legitiman la toma de decisiones extraordinarias. Se entiende que estos actos pueden variar tanto en relación con el objeto de referencia (seguridad nacional, identidad nacional, estado de bienestar) como en intensidad, pudiendo afectar y modular el proceso de *securitización*, lo que permite determinar cuáles son los actos discursivos (con una gramática propia) que avalan esta *securitización* de la inmigración y el asilo promovidos por una serie de actores de *securitización*. Además, se plantea la existencia de otros condicionantes (estructura organizativa, grupos de interés, etc.) que pueden reforzar o modular los actos discursivos en los procesos de *securitización*.

A lo largo de esta investigación se ha buscado confirmar que sí existe un proceso de *securitización* de la política europea de inmigración y asilo, con distintos hitos y distintas intensidades, que se confirma con la aparición de una narrativa de seguridad al hablar de migración y asilo, y con la toma de medidas de carácter extraordinario. Ambas cuestiones, además, no sólo son consecuencias pues, a su vez, han servido para reforzar dicho proceso, generando una dinámica que se retroalimenta y consolida, progresivamente, la *securitización* de las políticas europeas de inmigración y asilo.

### 5.1. Sobre la Escuela de Copenhague y la *securitización* de la política de inmigración y asilo de la Unión Europea

La ECPH parte de la premisa de que la seguridad es una realidad social e intersubjetiva, lo que, en otras palabras, significa que las amenazas se construyen de un modo intersubjetivo, en el que participan tanto los actores (quienes promueven la acción) como la audiencia. La calificación de una cuestión como un tema de seguridad lo convierte en uno, entendiendo que son las fuentes de poder (Estados en la mayoría de los casos) quienes tienen esta

potestad. Se infiere, por lo tanto, que la amenaza es en tanto que se presenta y se acepta como tal. Siguiendo con la teoría del lenguaje de Austin, la ECPH remarca la importancia de los procesos de *securitización*, en los que un acto discursivo convierte en amenaza existencial un determinado objeto de referencia, ante una audiencia que asume y legitima la toma de medidas excepcionales.

En este sentido, las cuestiones que pueden *securitizarse* pueden proceder de distintos ámbitos y afectar tanto al Estado como a la sociedad, a la economía, la política o el medio ambiente. Se trata de una construcción de amenazas ‘societales’, que en efecto sirven para poner el foco en la percepción de amenaza en cuestiones que afectan a las sociedades contemporáneas.

Basándose en las ideas de la ontología del constructivismo dentro del campo de las relaciones internacionales, la ECPH considera las amenazas como asuntos que se construyen socialmente. La *securitización* que define la ECPH permite aducir que existe un proceso impulsado por las élites que transforma cuestiones societales en problemas y amenazas que afectan a la seguridad nacional de los Estados. Para que este proceso tenga éxito, se requiere la creación de la amenaza existencial ante un objeto de referencia que permitirá la implementación de acciones y decisiones de emergencia o de carácter extraordinario para asegurar y proteger este objeto de referencia de la existencia de una amenaza. Los actores de *securitización* son quienes deberán desarrollar los actos discursivos que recibirá la audiencia, y cuya adhesión a los mismos proporcionará apoyo y legitimidad a la toma de medidas excepcionales.

La aplicación de la teoría de la *securitización* de la ECPH a cuestiones migratorias no es nueva, y esta investigación ha querido contribuir al análisis de este proceso en el marco de la política europea de inmigración y asilo, preguntándose si la misma ha sufrido un proceso de *securitización*. Es decir, que se ha promovido la percepción de la inmigración y el asilo como una amenaza y que ello ha permitido la toma de medidas de carácter excepcional, sustancialmente distintas de las que se hubieran tomado de no haberse *securitizado* el debate. Para ello se ha documentado la existencia de actos discursivos (*speech acts*) que emiten los actores de *securitización* y que son asumidos y creíbles para la ciudadanía

(*audience*), para aceptar la adopción de medidas excepcionales para proteger el objeto de referencia amenazado.

El marco teórico de la ECPH ha servido para estructurar la investigación, y ha permitido analizar las distintas agendas de trabajo de la política europea de inmigración y asilo, desde la primera en 1999 hasta la última presentada en 2020, reflexionando sobre el papel de los distintos actores comunitarios, y sobre el impacto en la toma de decisiones que se han considerado extraordinarias. La revisión del proceso de construcción de la política europea de inmigración y asilo desde la óptica de la ECPH confirma la existencia de un proceso de *securitización*, puesto que desde sus inicios se articula una dialéctica que define la inmigración (y posteriormente el asilo), como una amenaza a la seguridad territorial europea. El uso de las diferentes agendas como actos discursivos debe entenderse como una opción investigadora que puede, obviamente, complementarse con el análisis de otros actos, pero que ha servido para demostrar no sólo la existencia de este proceso, sino las distintas intensidades en las que se ha desarrollado el mismo. Por su parte, se ha limitado el examen a los actores de carácter europeo, si bien es cierto que, de nuevo, esta perspectiva podría completarse con otras miradas. No deja de ser necesario apuntar, como ya hace la Escuela de París, que no sólo los actores de élite conforman y definen el proceso de *securitización*, sino que también existen actores menos visibles, pero con intereses propios que buscan favorecer este proceso, en la medida que les garantiza su supervivencia o una mejora de su papel en el mismo. Finalmente, cabe señalar que el estudio del proceso de *securitización* en el marco de la política europea de inmigración y asilo no permite identificar con suficiente claridad una postura constante y determinada de la opinión pública que asuma estas dos cuestiones como una amenaza permanente para la Unión Europea. Esta postura ambivalente, sin embargo, no se posiciona tampoco de manera clara contra la toma de medidas extraordinarias, por lo que se entiende que existe una posición tolerante ante estas medidas porque, en el fondo, se entienden necesarias para protegerse de la amenaza construida.

En este sentido, por lo tanto, y con los matices que se han apuntado, la ECHP ha servido para enmarcar el proceso de *securitización* que ha vivido la política europea de inmigración y asilo en los últimos veinte años.

## 5.2. Sobre la construcción de la política europea de inmigración y asilo

Esta investigación abarca los veinte años del proceso de construcción de una política europea de inmigración y asilo; veinte años de un proceso imprescindible para garantizar uno de los grandes hitos del proyecto europeo, como es la libre circulación de personas en el territorio europeo. La creación de un espacio interior común, sin fronteras, por el que la ciudadanía de la Unión podía circular libremente, obligaba imperativamente a avanzar en la definición de una política común que articulara una respuesta compartida ante las fronteras exteriores que, por defecto, se habían convertido también en comunes. En este deseo de avanzar en un espacio común compartido, las políticas de inmigración y asilo se convertían en una pieza clave, puesto que eran imprescindibles para el correcto funcionamiento de la libre circulación. Pero el proceso de construcción de una política europea común de inmigración y asilo no ha sido fácil, y de hecho es aún un proceso incompleto. Eso sí, parece necesario recordar que no debería minimizarse la importancia de lo que se ha conseguido: el desarrollo de la política de inmigración y asilo en la Unión Europea, aun cuando pueda alejarse de las expectativas planteadas, sigue siendo el ejemplo más desarrollado de gobernanza migratoria interestatal.

Cuando en 1985 se firmó el Tratado de Schengen para suprimir los controles en las fronteras interiores, la idea era avanzar en el control conjunto de las fronteras exteriores y establecer una serie de medidas comunes en materia de visados, asilo, cooperación policial y judicial. El Tratado de Amsterdam incorporó el acervo Schengen en el ámbito normativo comunitario, permitiendo la excepción británica e irlandesa del *opting-out* pero convirtiéndolo en obligatorio para las nuevas adhesiones a la UE. No fue, sin embargo, hasta 1999 cuando se planteó la necesidad de articular una política de inmigración y asilo común, como requisito imprescindible para avanzar en la creación de un espacio de libre circulación común.

Este proceso de construcción se sostiene sobre dos puntos clave. En primer lugar, la voluntad expresa de los Estados miembros de desarrollar una política de inmigración y asilo. Tal y como se ha mencionado, la creación del ELSJ está estrechamente vinculado a la necesidad de articular una respuesta común en la gestión de las fronteras exteriores debido a la supresión de las fronteras interiores que suponía el acuerdo de Schengen. En el marco de este contexto, se podría haber optado por avanzar, sólo y exclusivamente, en la gestión de las fronteras exteriores. Pero los Estados miembros decidieron apostar por el desarrollo de una política de

inmigración y asilo que articulara respuestas comunes a la gestión de estas cuestiones. Decidieron, por lo tanto, abrir la posibilidad de avanzar en materias como los derechos y deberes de las personas extranjeras; de homogeneizar las diferentes vías de entrada y residencia (reagrupación familiar, estudios, etc.); y de acordar a nivel europeo normas ya reguladas internamente, como el derecho de asilo. Cabe destacar esta voluntad inicial porque sustenta el desarrollo de esta política europea común, pero también porque permite identificar hasta qué punto, en estos veinte años, este objetivo ha dejado de ser tan nítido, y se ha reducido a la lógica del control de fronteras.

En segundo lugar, la política europea de inmigración y asilo se planteó siempre con un enfoque de cooperación intergubernamental. Desde su inicio, y a pesar de su compromiso con el desarrollo de esta política, los Estados miembros han sido recelosos en la cesión de competencias en estos ámbitos, y no es una cuestión baladí: las políticas de inmigración afectan a dos condiciones cruciales del Estado-nación sobre el que se sustenta el sistema internacional actual, como son la población y el territorio. Decidir quién entra a formar parte de la sociedad de un país y cómo se articula esta entrada son cuestiones consustanciales para los Estados miembros, y precisamente esto puede servir de explicación para entender las enormes reticencias y dificultades para ceder competencias en este ámbito. El mantenimiento del principio intergubernamental para la adopción de acuerdos en materia migratoria ha distorsionado los avances en la comunitarización de la política europea de inmigración y asilo. A pesar de los cambios institucionales que supuso el Tratado de Lisboa, que ‘comunitarizó’ estas políticas, se ha mantenido la primacía de la voz de los Estados miembros, y la Comisión Europea ha ido viendo menguada su capacidad de acción e incidencia ante el Consejo Europeo. Esta tensión entre una primera decisión de avanzar (voluntariamente) en la gestión compartida de la inmigración y el asilo; y una segunda de mantener la autonomía (estatal) en estas cuestiones, explica la dinámica compleja de los veinte años de construcción de la política europea de inmigración y asilo.

Pero la complejidad de esta política no es sólo una cuestión de formas, sino también de contenidos. En 1999, en el Consejo Europeo de Tampere se dibujaron los cuatro ejes claves que deberían determinar esta política común: (1) la necesidad de un enfoque global en la cooperación con los países de origen y tránsito; (2) el desarrollo de un sistema europeo

común de asilo; (3) la importancia de garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países residentes en la UE y (4) la gestión eficaz de los flujos migratorios. Para desarrollar estos cuatro ejes de trabajo se plantearon distintas agendas de trabajo (Tampere, La Haya, Estocolmo y la Agenda Europea de Migración), la última de las cuáles se presentó en 2020 bajo el título “nuevo Pacto de Migración y Asilo” y está pendiente de aprobación. Bajo el amparo de estas agendas, se han desplegado una serie de instrumentos normativos que tenían como objetivo ordenar y armonizar los instrumentos principales de entrada en el territorio de la Unión Europea, prestando atención a las distintas vías por las que podían acceder las personas extracomunitarias (familia, estudios o trabajo), así como las condiciones mínimas de residencia de la población inmigrante en el territorio UE. Un examen rápido al abanico normativo europeo en estas materias permite identificar algunas de las cuestiones que se han convertido en el nudo gordiano de la política europea común de inmigración y asilo. En primer lugar, la sectorialización de los instrumentos. La incapacidad para llegar a acuerdos generales, de concepción integral de las políticas de inmigración, ha obligado a la parcialización de los mecanismos de entrada y residencia, generando construcciones diferenciadas para aquellas tipologías de personas trabajadoras sobre las que existe acuerdo de mínimos entre los estados miembros, sin ir más allá de estas y remarcando la idea de mínimos compartidos. Por otro lado, y a pesar de lo que las fechas de aprobación puedan indicar, las propuestas legislativas en materia migratoria en la UE son básicamente del periodo 2001-2010. La lentitud en la aprobación no sólo confirma la falta de voluntad de los estados miembros en ceder competencias en este tema, sino que también indica el debate silente, que ha existido sobre este tema en el ámbito comunitario: ¿política migratoria común para qué? y ¿qué tipo de política de inmigración se quiere en la Unión Europea?

Sin respuesta para este debate, la política europea de inmigración y asilo ha ido avanzando mediante la parcialización, la desconfianza y la lentitud en la toma de decisiones. Además, han primado las respuestas coyunturales antes que las respuestas estructurales. Ello ha debilitado la mirada integral de las políticas de inmigración y asilo y ha supuesto, además, un desequilibrio entre los distintos enfoques en materia migratoria, avanzándose de manera mucho más notable en la gestión de la irregularidad que en otros aspectos de la gobernanza migratoria. En este sentido, cabe recordar que la política europea de inmigración y asilo se han estructurado con una bicefalia poco habitual, en las que las cuestiones relacionadas con

la inmigración legal se han desarrollado en paralelo, pero de modo diferenciado, de las cuestiones relativas a la inmigración de carácter irregular.

Así, las políticas de inmigración y asilo han sido articuladas desde el ELSJ, principalmente desarrolladas desde el ámbito de Interior. Esta aproximación a las cuestiones migratorias principalmente desde la perspectiva de la seguridad ha impactado de manera clara en cómo y por qué se conciben las políticas de inmigración y asilo, convirtiéndose en parte imprescindible del proceso de *securitización* que ha vivido esta política europea en las últimas dos décadas.

### **5.3. Sobre la *securitización* de la política europea de inmigración y asilo**

El análisis de los actos discursivos, es decir, las cinco agendas de trabajo de la política europea de inmigración y asilo hasta la fecha, confirma que la inmigración es considerada un 'factor amenazante' para la seguridad europea; y que el uso del lenguaje de seguridad está presente cuando se habla de inmigración y asilo. Es cierto que no siempre con la misma intensidad ni con la misma atención temática, pero se puede identificar un proceso progresivo de *securitización*, que se agudiza con las dos últimas agendas. Ni el tono ni las prioridades de Tampere en 1999 coinciden con las del nPMA de 2020. De hecho, mientras se puede apuntar un hito *securitizador* en la Agenda de La Haya de 2004, es en las dos últimas agendas, de 2015 y 2020, donde esta *securitización* se aprecia de manera más relevante. A pesar de que, con el paso de los años han ido mejorando las formas al tratar las cuestiones migratorias en la Unión Europea (por ejemplo, dejando de usar habitualmente el adjetivo ilegal y sustituyéndolo por irregular), no siempre puede decirse que las cuestiones de fondo hayan ido en la misma dirección. La mirada comparada entre las diferentes agendas de trabajo permite esgrimir razones que justifican la existencia de un proceso de *securitización* de la política europea de inmigración y asilo a lo largo de estas dos décadas.

Una primera consideración viene determinada por la incardinación de la política europea de inmigración y asilo en el marco de la construcción del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Las cuestiones migratorias se articulaban básicamente en el área de libertad (derechos y libertades fundamentales) y de seguridad (fronteras exteriores y protección ante distintas amenazas), y su gestión recaía, mayoritariamente, en los ministerios de interior de los Estados

miembros. Ello explica que surja y perviva la perspectiva de la seguridad al hablar de inmigración y asilo, y que se refuerce la perspectiva *securitizada* en el desarrollo de acciones, instrumentos y narrativas vinculadas a su gestión. El proceso de *securitización*, en realidad, confirma que la política de inmigración y asilo, aun cuando ya no se articula en el marco ELSJ, se entiende, principalmente, como una cuestión de seguridad. Precisamente por ello, y ligado con la bicefalia sobre la que se construyó la política europea de inmigración y asilo, la gobernanza migratoria en la Unión Europea se ha ido entendiendo progresivamente como una cuestión de fronteras, olvidando la perspectiva integral que acompaña a la movilidad de las personas. De hecho, las dos últimas agendas son un claro ejemplo de ello, pues por primera vez se articulan como agendas propias de migración y asilo (desvinculadas de otros temas ELSJ), y su atención primera (y casi exclusiva) se centra en el control de las fronteras europeas.

Reconocer a las cuestiones de migración y asilo su propio espacio podía haber significado un cambio en la dirección de *dessecuritizar* sus contenidos, pero, paradójicamente, ha acabado siendo una oportunidad para ahondar en la *securitización*. En los textos europeos analizados, la inmigración es *securitizada* básicamente por su conexión con la criminalidad organizada, con especial mención al tráfico de personas, que acaba convirtiéndose en un delito asimilable a la trata. Si bien las vinculaciones con delitos transnacionales como el tráfico de drogas o la delincuencia organizada desaparecen en las dos últimas agendas, puesto que ya no se habla de cuestiones del ELSJ sino específicamente migratorias, en las mismas se hace mención reiterada de estas cuestiones como crisis, y se incide de manera reiterada en la inmigración (irregular) como un riesgo para la seguridad europea. Especialmente interesante es apuntar que, en la última agenda, el fenómeno migratorio también puede percibirse, implícitamente, como una amenaza a los valores europeos, puesto que la cartera encargada de coordinar el nuevo Pacto de Migración y Asilo se había denominado, inicialmente, como ‘Protección del estilo de vida europeo’.

El uso del lenguaje es, en este sentido, una segunda consideración a tener en cuenta. La utilización de la expresión *lucha(r) contra* se aplica en relación con la inmigración irregular en muchas ocasiones, de igual modo que se usa para hablar de drogas, terrorismo, delincuencia organizada o corrupción. También se usa, aunque en menos ocasiones, para referirse a la

lucha contra el racismo y la xenofobia. Situar el fenómeno migratorio al mismo nivel que estos delitos de carácter muy distinto refuerza, constantemente, la percepción de la inmigración, y posteriormente el asilo, como amenazas para la integridad territorial de la Unión Europea.

En tercer lugar, cabe mencionar que la influencia del proceso de *securitización* también se percibe en la reformulación de los cuatro pilares que habían sustentado la política de inmigración y asilo común desde 1999. A pesar de las diferencias en desarrollo y atención que se le presta a los mismos, desde las agendas de Tampere a Estocolmo se mantienen los ejes de trabajo que incluyen la gestión ordenada de flujos, relaciones con países terceros, el sistema común de asilo y la integración de las personas nacionales de terceros países en la UE. En la AEM se apunta ya un primer cambio significativo en este sentido, puesto que se destacan como espacios de trabajo propios la reducción de los incentivos a la inmigración irregular y la gestión de las fronteras, para salvar vidas y proteger las fronteras exteriores. La lucha contra la inmigración irregular ya no es, por lo tanto, parte inherente de la gestión ordenada de flujos, sino un objetivo en si mismo. El nPMA, por su parte, ahonda en esta nueva conceptualización, puesto que deja las cuestiones de migración legal en un segundo plano, y desarrolla distintos instrumentos clave para la lucha contra la inmigración irregular, que se basará en fortalecer la dimensión exterior de la política de inmigración y asilo; el control de las fronteras externas y la revisión de las normas internas de solidaridad. El proceso de *securitización*, por lo tanto, permite visibilizar cómo se refuerza la preminencia de la gestión de las fronteras exteriores, especialmente marítimas, lo que acentúa la consideración de la inmigración irregular, y por extensión la de las personas en busca de protección internacional que quieren acceder irregularmente al territorio europeo, como un riesgo para la seguridad europea.

En este sentido, cabe señalar que la propia construcción del concepto de inmigración irregular no es casual, sino que forma parte del marco narrativo sobre el que se enmarca la cuestión migratoria en la Unión Europea. Por sus características, las personas refugiadas se desplazan de manera irregular en la mayoría de los casos, una circunstancia que la propia Convención de Ginebra de 1951 recuerda a los Estados signatarios. Dicho de otro modo, cualquier persona que pueda considerarse parte de un movimiento migratorio irregular, puede por las mismas consideraciones calificarse como posible persona refugiada, pendiente de su determinación

en destino y caso por caso. La narrativa sobre la inmigración irregular (o *ilegal* hasta hace poco) podría haberse constituido siguiendo esta lógica. Pero no se hizo así para facilitar, entre otras, la adopción de una narrativa de lucha contra la inmigración irregular que seguramente no hubiera sido tan aceptable si se hubiera construido como “lucha contra los flujos de personas en necesidad de protección internacional”.

En cuarto lugar, la sobreatención a la inmigración irregular cambia y reestructura los instrumentos de la política migratoria europea, enfatizando los de carácter *securitario*. Por un lado, se centra la atención en la *entrada* irregular, omitiendo que la irregularidad a la que no se ofrece respuesta en el marco europeo es la *residencial*. Por el otro, se enfatiza la necesidad de dar respuestas contundentes a este fenómeno de la entrada irregular, desarrollando operaciones de lucha contra las redes de tráfico de personas; acciones para garantizar la protección de las fronteras exteriores (operaciones cuasi-militares por parte de FRONTEX; vallas, datos biométricos, visados, etc.); medidas punitivas como el retorno inmediato o la creación de los *hotspots*, o la externalización del control fronterizo a países vecinos de la Unión Europea. Se normaliza, además, un lenguaje semi-bélico para hablar de migraciones, utilizando conceptos como llegadas masivas, desbordamientos, invasiones, presiones sin precedentes, etc. Las fronteras se convierten, así en el objeto de protección, lo que supone entender, por lo tanto, la inmigración irregular como una amenaza y un riesgo para la seguridad del espacio europeo

En quinto lugar, el proceso de *securitización* permite ir abandonando otras cuestiones clave como la gestión de la movilidad ordenada y regular, que dejan de aparecer en los textos, reforzando la lectura *securitaria* de los mismos. De igual modo, pierden espacio las cuestiones de integración e inclusión, así como la narrativa relacionada con la lucha contra la discriminación, y especialmente contra el racismo y la xenofobia. El trato justo para las personas nacionales de terceros países que se había articulado en Tampere pierde fuerza, y además se vincula la presencia de estas personas a la necesidad de promocionar ‘nuestro’ estilo de vida europeo.

Además, y es una consideración clave, se transforma la configuración de la política de asilo, cuyo eje central deja de ser la protección de derechos fundamentales para pasar a ser la lucha contra los abusos a esta figura. Así, en las últimas agendas se identifica como problema la

existencia de solicitudes de asilo infundadas, contra las que, de manera natural al tratarse de falsas reclamaciones, hay que actuar, tanto antes de la entrada (con la figura del control de entrada previo que incluye el nPMA) como en el retorno de estas personas refugiadas, un concepto que no aparecerá hasta la AEM (hasta la fecha, el retorno voluntario se planteaba como instrumento para las víctimas de trata o las personas en situación de irregularidad administrativa en el territorio de la Unión Europea).

Todas estas consideraciones configuran un proceso de *securitización* que claramente ha venido marcado por el contexto, o ha encontrado en el mismo la justificación para reforzar esta perspectiva. En este sentido, la opinión pública europea expresa su preocupación por la cuestión migratoria en concordancia temporal con la crisis humanitaria que se vive en el Mediterráneo después de los sucesos de Libia y la guerra civil de Siria. Ahora bien, ¿qué indica esta preocupación? ¿Se debe a las personas que se mueven o a la gestión política de las demandas de asilo? ¿Preocupa que lleguen personas en busca de protección a la Unión Europea, o que se encuentren tantas dificultades en el camino? La falta de estudios en profundidad sobre estas cuestiones impide articular una correlación clara sobre las opiniones de la ciudadanía y las respuestas de los actores de *securitización*, aun cuando se puede intuir que, para buena parte de la opinión pública europea, el tema no es suficientemente relevante como para generar cambios políticos en sus Estados.

En este proceso de *securitización*, el actor clave ha sido el Consejo Europeo, sobre el que han pivotado los avances en un sentido u otro. Lo que parece más interesante de señalar, especialmente en los últimos años, es cómo se ha reducido la tensión entre este actor y la Comisión Europea, seguramente porque esta ha ido reduciendo su tono y ambición hasta adecuarlo a las preferencias del Consejo Europeo. En este sentido, y como se apuntaba con anterioridad, la primacía de la perspectiva intergubernamental se ha mantenido, en parte, por la asunción por parte de la Comisión de que, si se quería avanzar, sería mejor hacerlo siguiendo las voluntades de los Estados miembros.

De modo incongruente, pero, todo este proceso de *securitización* acaba derivando en una seguridad externalizada, que queda en manos de terceros. En este sentido, la paradoja de la *securitización* se visibiliza cuando, a medida que se desarrollan medidas securitizadas, la seguridad europea se aleja del control primario de los Estados miembros.

En suma, en las dos décadas de construcción de una política europea de inmigración y asilo se ha generado un progresivo discurso de *securitización*, con dos puntos de inflexión claves: uno de menor calado en 2004, y uno claramente diferencial en 2015. Se entiende que el proceso de *securitización* se caracteriza por una narrativa (*speech act*) que, de manera explícita, habla más de la irregularidad que de regularidad, y que vincula la inmigración como un problema para la seguridad europea. Esta seguridad está íntimamente relacionada con la protección de las fronteras (*objeto de referencia amenazado*), y a este tema se vinculan cuestiones como el abuso de la figura del asilo o los programas de retorno. También se entiende que el proceso de *securitización* se acentúa cuando se presta menor atención a las medidas para la gestión regular de las migraciones (vías legales), de las cuestiones de integración e inclusión o de la lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia. La formulación, además, de esta política migratoria desde una perspectiva intergubernamental supone, *de facto*, una reconfiguración de las relaciones de poder entre instituciones europeas, y puede tener un impacto clave en el proceso de construcción europea.

#### **5.4. Sobre las consecuencias de la *securitización* de la política europea de inmigración y asilo**

El proceso de *securitización* de la política europea de inmigración y asilo ha supuesto la creación de una narrativa de seguridad al hablar de migración y asilo, así como la toma de medidas de carácter extraordinario que, a su vez, han servido para reforzar dicho proceso. La configuración de las políticas de inmigración (objetivos, recursos y medios), así como su dependencia orgánica configuran ya una primera explicación de los procesos de *securitización*. Su vinculación con cuestiones de seguridad tradicionales en posicionamientos públicos refuerza este proceso, que además se acompaña de declaraciones públicas de líderes políticos que enlazan las migraciones con la seguridad. La consecuencia inmediata es que las políticas de inmigración se desarrollan sólo parcialmente, desde una perspectiva securitizada que permite, ante la percepción de esta como una amenaza, la toma de medidas excepcionales. En la medida en que estas decisiones se extienden, se amplía el número de personas que perciben la inmigración como un problema e incluso como una amenaza, incrementándose a su vez las posibilidades de retroalimentación que consolidan el diseño e implementación de las políticas de inmigración desde la lógica de *securitización*. Se cierra así

el círculo vicioso de la *securitización*, que consigue la toma de medidas extraordinarias por haber construido un discurso consolidado y compartido que percibe la inmigración como una amenaza.

La configuración de una Europa fortaleza que debe protegerse de las amenazas externas constituye, de facto, una confirmación de la paradoja liberal que planteaba Hollifield (1992) al hablar de las políticas de inmigración. La tensión entre liberalizar o restringir las políticas migratorias partía de la premisa de que, en las democracias liberales, las restricciones estaban sujetas a la protección de los derechos fundamentales y el cumplimiento de las normas democráticas. La *securitización* es, en este sentido, un paso más, porque no puede identificarse con las medidas restrictivas, sino con la permisividad para que las mismas queden exentas, en relación con personas de países terceros, de garantizar la protección de esos derechos o el cumplimiento de las normas. Estas son las medidas excepcionales que permite un proceso *securitizador*, que por definición se convierte así en un elemento consentido pero distorsionador de una política pública desarrollada en el marco del Estado democrático de derecho. El coste a largo plazo de esta disrupción aún está por determinar. Por ahora, ha servido para poner en duda la sostenibilidad del proyecto europeo (en tanto que la inmigración se ha utilizado como figura desestabilizadora del mismo), los mecanismos de solidaridad interna y la propia credibilidad de la Unión Europea como voz defensora de los derechos y las libertades fundamentales.

En este sentido, cabe apuntar que el proceso de *securitización* ha supuesto una vulneración del derecho de asilo, lo que supone una contradicción con el derecho internacional público y el propio derecho europeo. No se trata de negar que el derecho de asilo existe en los países de la Unión Europea, sino de denunciar la laminación de muchos de los elementos que configuran este derecho en el territorio europeo. Las dificultades de acceso, la externalización de la acogida y estudio de las solicitudes de asilo o la propia creación de los *hotspots* permiten considerar que el estado de salud del asilo en la Unión Europea no pasa por su mejor momento. Y ello permite afirmar que, la protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea también se encuentra en una situación de tensión inédita.

Para justificar estas decisiones, y reforzando así la lógica *securitaria*, es necesario construir y reforzar la idea de la inmigración (y el asilo) como amenaza, focalizándolo básicamente en la

entrada irregular por vía marítima, pero sin atender a los riesgos que este marco narrativo supone para la gobernanza migratoria, y para la propia comprensión integral del fenómeno migratorio. Así, el proceso de *securitización* ha servido para reducir la política de inmigración y asilo a una política de control de fronteras. En el escenario europeo, no existe hoy un debate sobre instrumentos de gestión de la movilidad que incluyan además una mirada integral que permita también hablar de integración e inclusión, y de lucha contra la discriminación, la xenofobia o el racismo. Se plantean soluciones coyunturales para un fenómeno de carácter estructural, lo que distorsiona las respuestas, pero también los impactos. Se ha vaciado, así, de buena parte del contenido que se había planteado como necesario para un enfoque integral de las políticas de inmigración y asilo, y que buscaba dar respuesta a los retos sociales, demográficos, económicos y laborales, por citar algunos, de las sociedades europeas del siglo XXI.

Al mismo tiempo, aquella parte del contenido que no se ha desdeñado, ha sido revisada. Así, la preeminencia de la atención a la irregularidad en las fronteras marítimas ha modificado las relaciones con terceros países, apoyándolas cada vez en mayor medida en la externalización de la gestión migratoria. Para ello, se ha tenido que reconfigurar la dimensión exterior de la política migratoria, donde los espacios de diálogo en gobernanza migratoria han cedido paso a la cooperación en el control fronterizo. En el marco de la Unión Europea se ha ido cediendo la responsabilidad de la protección de sus fronteras a sus países vecinos, a cambio de contraprestaciones en otros ámbitos. Además, esta extraterritorialidad en el control se complementa con la configuración de la cooperación de los terceros países en instrumento clave para aplicar instrumentos europeos de gestión migratoria, como pueden ser los retornos o las expulsiones. Esta transferencia extraterritorial del control migratorio no es gratuita, y genera un complejo entramado de incentivos positivos y negativos que abarca cuestiones mucho más allá de la gestión migratoria, y que ha tenido efectos perversos en, por ejemplo, las políticas de cooperación al desarrollo. Además, la construcción de la inmigración como amenaza ha permitido configurar esta movilidad como un factor geoestratégico que los países terceros han utilizado contra la propia seguridad territorial de la Unión Europea. Esta *weaponization* de las personas migrantes y refugiadas ha servido para construir una nueva amenaza híbrida contra los países de la Unión Europea. Al fin, resulta paradójico que los

instrumentos planteados para garantizar la seguridad del territorio europeo acaben convirtiéndose en vulnerabilidades para la seguridad europea.

Por otro lado, la construcción de la inmigración como amenaza no sólo afecta a la gestión migratoria, sino también a la percepción de esta figura y de las personas que protagonizan proyectos migratorios. La deshumanización de la figura de la persona migrante (irregular) permite la toma de medidas excepcionales contra las mismas, y permite ampliar esta criminalización hacia la figura de las personas migrantes (en general) y refugiadas. Más recientemente, esta criminalización también se ha extendido a personas y entidades que trabajan en el campo de la solidaridad, especialmente en el ámbito de la atención al salvamento marítimo de personas migrantes. En este nuevo marco narrativo, quienes acaban sacando provecho de esta desconstrucción de las personas en movimiento son las voces populistas antiinmigración, que acaban favoreciendo la expansión de los discursos del odio. Estos, por definición, son contrarios a la construcción europea y a los principios fundamentales sobre los que se sustenta el proyecto europeo.

De esta manera, la (des)gestión de la política europea de inmigración y asilo pone en tensión a la propia política, pero como en ondas concéntricas, su impacto también va más allá. En el ámbito de dicha política, la consolidación de la vía intergubernamental, y su validación por parte de la Comisión Europea, refuerzan la figura estatocéntrica en el proceso de construcción europea, recortando el margen de actuación para crear una voz propia común y compartida en materia de inmigración y asilo. Para los Estados miembros, esta lógica de favorecer y a la vez, entorpecer un espacio común de gestión migratoria tiene una rentabilidad importante, pues acaban pudiendo escudarse o excusarse en las decisiones europeas. Más allá de esta política, esta debilitación de la lógica supranacional genera desgaste, pues convierte elementos clave como la solidaridad entre Estados miembros en cuestiones opcionales, que pueden servir de precedente en otros ámbitos políticos. Además, esta desconfianza mutua, sumada a la falta de una política europea común de inmigración y asilo, puede acabar poniendo en riesgo la libre circulación de personas en el territorio europeo, que sigue siendo uno de los grandes avances de la Unión Europea, y uno de los mejor valorados por su ciudadanía. Poner en jaque el sistema de Schengen es, de hecho, poner en riesgo buena parte de las bases fundacionales del proyecto europeo.

Las consecuencias derivadas del proceso de *securitización* de la política europea de inmigración y asilo permiten intuir que, o bien se corrige el rumbo y se avanza hacia una *dessecuritización* de dicha política o los costes a largo plazo pueden ser considerables.

### **5.5. A modo de cierre: más allá del espíritu de Tampere**

Veinte años después de su inyección, la política de inmigración europea no ha sido explorada en todas sus potencialidades. No se pueden minimizar las contribuciones hechas desde 1999 hasta la fecha, porque han construido el mayor experimento multilateral de política migratoria conocido. Pero se trata de un proceso inacabado, complejo y con algunas debilidades importantes. El nuevo Pacto de Migración y Asilo presenta, a diferencia de las conclusiones de Tampere, una nueva lista de prioridades de lo que debe ser la política de inmigración y asilo en la Unión Europea. Como se ha intentado plasmar en estas páginas, esta estructuración adolece de una falta de visión y perspectiva compartida para el desarrollo de una política europea de inmigración y asilo auténticamente integral.

La política de inmigración europea debería poder afrontar el fenómeno migratorio de un modo comprensivo, ofreciendo una respuesta estructural e integral que se sustentase en múltiples instrumentos que regularan todo el proceso migratorio, y trabajando en estrecha colaboración con otras políticas europeas. Construir una política para la inmigración 'regular' que avance en paralelo (cuando no en contradicción) con una política para la inmigración 'irregular' parece un sinsentido que debería corregirse lo antes posible.

Avanzar en la construcción de una política de inmigración común no puede significar, sólo, centrarse en el control de fronteras, por más importante que sea esta cuestión. Abrir un espacio de debate y reflexión sosegada sobre la cuestión migratoria parece un imposible en la Unión Europea de hoy en día, con una fractura este-oeste que se viene a sumar a la tradicional fractura norte-sur en cuestiones migratorias, y con un crecimiento innegable de los discursos xenófobos y de odio. Pero es imprescindible. Porque el fenómeno migratorio no se extinguirá en el corto plazo, y la capacidad de gestión de los países de la Unión Europea ganará mucho más si suman. La gobernanza multinivel y cooperativa es clave al hablar de gestión migratoria, y por la experiencia y el trabajo ya realizado, la Unión Europea es un escenario especialmente aventajado en este sentido. Reconstruir la política europea de

inmigración significa poder avanzar *desecuritizándola*. No avanzar en este sentido es una inacción grave en términos de gestión pública; pero, además, puede tener un coste elevado para la supervivencia del propio proyecto europeo.

Para *desecuritizar* la política europea de inmigración y asilo hay que recuperar los debates que, al fin, permitan discutir cuáles son las cuestiones que quiere resolver la política europea de inmigración común y qué instrumentos requiere para ello. La política de inmigración y asilo integral debería recuperar el marco conceptual en el que se concibió, y fortalecer su enfoque basado en los derechos; a la vez, debería potenciarse la transparencia y el rendimiento de cuentas; y reforzar el marco institucional y administrativo de dicha política. Este carácter integral supone asumir que no sólo se trata de hablar de (control de) flujos migratorios, sino también de incorporación de las personas migrantes a las sociedades europeas; que establecer vías legales es la mejor lucha contra la irregularidad y los abusos; y que los procesos de inclusión de las personas nacionales de terceros países, así como la lucha contra la discriminación y los discursos de odio, deben ser prioritarios para no retroceder en el desarrollo del Estado democrático, de derecho y de bienestar que conforma la Unión Europea.

Es deseable un escenario nuevo de debate, en el que se anime la discrepancia. Debería poderse hablar, por ejemplo, acerca de vías de entrada regulares que superasen la parcialidad y establecieran unos criterios comunes, dejando en manos de cada Estado miembro la decisión final de aceptar una entrada. Y debatir, por ejemplo, sobre vías de entrada, sobre la creación de un visado de búsqueda de trabajo europeo, que garantizara el acceso por un periodo determinado de tiempo a personas extracomunitarias y les permitiera buscar empleo en uno o más países de la Unión. Y fomentar debates sobre la existencia de un sistema de cupos (o cuotas) a nivel europeo, que facilitara la entrada de un número determinado de personas respondiendo a las demandas laborales de los estados miembro. O debatir sobre la migración familiar, para ofrecer alternativas a los largos procesos de reagrupación familiar, que mantienen distanciadas a las familias durante un largo tiempo, y así evitar los costes que tienen tanto para las familias como para las estructuras (especialmente educativas) de los países de recepción. Hacen falta debates sobre los visados de estudio y las posibilidades de mejorar su conversión en visados de trabajo para aquellas personas extracomunitarias que

encuentren empleo en territorio europeo. Y debates sobre la convalidación de títulos o el reconocimiento de conocimientos y habilidades, o sobre las posibilidades de contratación en origen. Debates sobre acuerdos bilaterales (o multilaterales) renovados que incluyan elementos de carácter laboral con cooperación técnica, y que planteen la portabilidad de derechos sociales y laborales. Debates sobre la necesidad de fortalecer los instrumentos y sistemas de inmigración y asilo de los países de origen y tránsito, para crear espacios de corresponsabilidad migratoria. O debates sobre la necesidad de reubicar las discusiones de inmigración y asilo en un ámbito que no sea el de los consejos de Justicia e Interior, en los que no se aprecian la mayoría de los matices que requieren los instrumentos migratorios. Y debates sobre el modelo de inclusión de la población extranjera en la Unión Europea, vinculado al cumplimiento, como mínimo, de la Carta Europea de Derechos y Libertades Fundamentales.

A su vez, estos debates públicos sobre la inmigración y su papel en el desarrollo de las sociedades europeas deberían salirse del discurso *securitario* y, para ello, debería modificarse también el lenguaje. En diciembre de 2002, la Comisión Europea preguntó por primera vez en un Eurobarómetro sobre la “lucha contra la inmigración irregular” como una prioridad de acción de la Unión Europea. De hecho, emplearon el término ‘ilegal’, cuando desde 1973 Naciones Unidas ya había desaconsejado su uso. Se consolida así un lenguaje securitizado al hablar de los movimientos migratorios, que ha normalizado, hoy, términos como invasiones, oleadas y otras expresiones apocalípticas en referencia a cuestiones migratorias. Un discurso quasi bélico que deshumaniza y problematiza la realidad de muchas personas, pero que no aporta soluciones. Las anomalías en la gestión migratoria alimentan la narrativa de la seguridad, y el vocabulario bélico facilita que participen en su gestión cada vez más actores de la seguridad tradicional, a la vez que permite que otros actores se beneficien del discurso del miedo. En este sentido, la *securitización* ha servido para reproducir la división entre identidades sociales y políticas, reforzando la idea de ‘nosotros’ versus ‘ellos’, y animando, por lo tanto, los discursos de confrontación y odio. Cambiar la narrativa sería imprescindible para salir del marco narrativo y referencial *securitizado*, y ahondaría en el cambio de modelo de gestión migratoria que es necesario.

En la Unión Europea actual parece pues necesario cambiar el paradigma migratorio. Habría que superar la mirada *securitizada* de las políticas de inmigración y asilo, y debatir las cuestiones que deberían regir el diseño de estas políticas, más allá del control de fronteras. La política migratoria debería volver a circunscribirse a sus objetivos, dejando su rol performativo en un segundo lugar. La misma debe configurarse como un instrumento que articule las cuestiones de entrada y residencia de las personas no-nacionales en los distintos Estados europeos, y sería conveniente vincularla con políticas laborales y sociales, pero también con la política comercial, medioambiental o agrícola, por citar sólo algunas. Los retos que se plantean no pueden ser abordados sino es a través de la construcción de un marco integral que entienda las complejidades del fenómeno migratorio e identifique sus impactos tanto desde la perspectiva doméstica y europea como internacional.

Para ello, sería imprescindible cambiar el marco referencial y narrativo sobre el que se construye la idea de la inmigración como amenaza. También parece necesario adecuar y renovar los instrumentos de gestión migratoria, llenando la agenda pública de debates entorno a nuevos instrumentos que permitan la movilidad con derechos. E igualmente sería útil reconfigurar la dependencia orgánica de las cuestiones migratorias y de asilo, desvinculándolas de la perspectiva de seguridad interior, para garantizar que la gobernanza adquiera una dimensión multidisciplinar real. Además, convendría revisar el rol de los diferentes actores que participan en las políticas de inmigración y asilo, desactivando aquellos que refuerzan la *securitización* porque les garantiza o bien su supervivencia o su preeminencia en la gobernanza de estas cuestiones. Finalmente, parece necesario desactivar la construcción simbólica de las políticas de inmigración y asilo como un escudo de protección contra la otredad. Hay que devolver a la política europea de inmigración y asilo su encargo de gestionar la incorporación de las personas recién llegadas a las sociedades de destino, y de transformar las mismas para que sean efectivamente integradoras. Hay que reconocer los retos y las dificultades de los procesos de convivencia en entornos multiculturales, pero fomentando las herramientas que garanticen la igualdad, reconozcan la diversidad y promuevan la interacción entre la ciudadanía. Luchar contra las desigualdades, la discriminación, la polarización y los discursos del odio es un imperativo para los Estados democráticos que debe activarse aún más en estos momentos. Garantizar que las políticas de inmigración y asilo respondan a la movilidad de manera integral, garantizando derechos y

ofreciendo oportunidades, es imprescindible en términos de buen gobierno, pero también es una exigencia de primer orden para la salud democrática de nuestras sociedades.

A principios de junio de 2020, el secretario general de Naciones Unidas, António Guterres, apuntaba que la pandemia de la COVID-19 podía ser una oportunidad para reimaginar la movilidad humana. Sería bueno que los Estados miembros aprovecharan esta invitación para recuperar el espíritu con el que nació la política europea de inmigración y asilo en Tampere, , e ir más allá. Esta idea puede entenderse como una manera de reivindicar una mejor política de inmigración y asilo y, a la vez, una reivindicación de la esencia del proyecto europeo que cristaliza en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: *“Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho. Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de su actuación”*.

## BIBLIOGRAFÍA

Alpes, M. J., Tunaboylu, S., Ulusoy, O., & Hassan, S. (2017). *Post-deportation risks under the EU-Turkey statement: what happens after readmission to Turkey?*. European University Institute, Robert Schuman Centre.

Ambrosini, M. (2021). The battleground of asylum and immigration policies: a conceptual inquiry. *Ethnic and Racial Studies*, 44(3), 374–395.

Amnesty International (2017). *A Blueprint for Despair: Human Rights Impact of the EU-Turkey Deal*. Londres: Amnesty International.

Anderson, B. (1983). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.

Anderson, M., den Boer, M. & Miller, G. (1994). European Citizenship and Cooperation in Justice and Home Affairs. En Duff, A., Pinder, J., & Pryce, R. (Ed.). *Maastricht and Beyond: Building a European Union*. Hoboken: Taylor and Francis.

Aradau, C. (2004a). Security and the Democratic Scene: Desecuritization and Emancipation. *Journal of International Relations and Development*, 7 (4), 388-413.

Aradau, C. (2004b). The Perverse Politics of Four-Letter Words: Risk and Pity in the Securitisation of Human Trafficking. *Millennium*, 33(2), 251–277.

Aradau, C. & Huysmans, J. (2009). Mobilising (global) democracy: a political reading of mobility between universal rights and the mob. *Millennium: Journal of International Studies*, 37(3), 583–604.

Aradau, C., Huysmans, J. & Squire, V. (2010). Acts of European citizenship: a political sociology of mobility. *Journal of Common Market Studies*, 48(4), 945–965.

Arango, J. (1985). Las "Leyes de las Migraciones" de EG Ravenstein, cien años después. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 32, 7-26.

Arango, J. (2000). Explaining migration: a critical view. *International social science journal*, 52(165), 283-296.

Arango, J. (2003). La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra. *Migración y desarrollo*, 1.

Arango, J. (2004). Theories of International Migration. En Joly, D. (Ed.) *International Migration in the New Millenium. Global Movement and Settlement* (pp. 15-35). Aldershot, England: Ashgate Publishing.

Arango, J. (2005). Dificultades y dilemas de la política de inmigración. *Arbor*, 181(713), 17-25.

Arango, J. (2011). Diez años después del 11-S: la *securitización* de las migraciones internacionales. *Vanguardia Dossier*, 41, 54-59.

Arango, J. (2012). Early starters and latecomers: Comparing countries of immigration and immigration regimes in Europe. En Okólski M. (Ed.) *European Immigrations: Trends, Structures and Policy Implications* (pp. 45-64). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Arango, J. (2017). Theories of international migration. In *International migration in the new millennium* (pp. 25-45). Routledge.

Arango, J. (2018). Explaining migration: a critical view. *International Social Science Journal*, 68(227-228), 105–117.

Arenal, C. del. (1990). *Introducción a las relaciones internacionales*. Tecnos.

Arendt, H. (1984). *La vida del espíritu*. [*The Life of the mind*]. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Atak, I. & Simeon, J. (Ed.) (2018). *The Criminalization of Migration: Context and Consequences*. Montreal; Kingston; London; Chicago: McGill-Queen's University Press.

Austin J. L. (1962). *How to do Things with Words*. Oxford: Oxford University Press.

Austin, J. L. (1981). *Sentido y percepción: Reconstruido a partir de las notas manuscritas por G.J. Warnock*. Madrid: Tecnos.

Aydıntaşbaş, A. (2020). Erdogan's refugee gambit. *Commentary, European Council on Foreign Relations*. [https://ecfr.eu/article/commentary\\_erdogans\\_refugee\\_gambit/](https://ecfr.eu/article/commentary_erdogans_refugee_gambit/)

Azoulai, L. (2020). The Madness of Europe, Being Attached to It. *German Law Journal*, 21(1), 100-103.

Baldaccini, A. & Toner, H. (2007). From Amsterdam and Tampere to The Hague: An Overview of Five Years of EC Immigration and Asylum Law. En Baldaccini, A., Guild, E., & Toner, H. (Ed.). *Whose freedom, security and justice?: EU immigration and asylum law and policy* (pp.1-22). Oxford: Hart.

Baldaccini, A.(2010). Extraterritorial border controls in the EU: the role of FRONTEX in operations at sea. En Ryan, B. & Mitsilegas, V. (Ed.) *Extraterritorial immigration control: legal challenges* (pp. 229-256). Leiden: Martinus Nijhoff.

Baldwin-Edwards, M., & Schain, M. (Ed.). (1994). *The politics of immigration in Western Europe* (Vol. 17). Taylor & Francis US.

Baldwin-Edwards, M., Blitz, B.K. & Crawley, H. (2019). The politics of evidence-based policy in Europe's 'migration crisis'. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45 (12), 2139-2155.

Baldwin, D. (1995). Security Studies and the End of the Cold War. *World Politics*, 48(1), 117-141.

Balzacq, T. (2005). The three faces of securitization: political agency, audience and context. *European Journal of International Relations* 11 (2), 171-201.

Balzacq, T. (2008). The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies. *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, nº 1, 75-100.

Balzacq, T. (2011). *Securitization theory: how security problems emerge and dissolve*. London: Routledge.

Bani Salameh M.T. (2019) Migration from the Arab Spring Countries to Europe: Causes and Consequences. En Al-Masri A., Curran K. (Ed.) *Smart Technologies and Innovation for a Sustainable Future*. Advances in Science, Technology & Innovation (IEREK Interdisciplinary Series for Sustainable Development). Springer, Cham.

Barbé, E. (1995). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.

Barbieri, W. A. (1998). *Ethics of citizenship: Immigration and group rights in Germany*. Durham: Duke University Press.

Bardin, L. (1996). *Análisis de contenido*. Madrid: Akal.

Barkin J. S. & Cronin B. (1994). The State and the Nation: Changing norms and rules of sovereignty in International Relations. *International Organization*, vol. 48, nº 1, 107-130.

Bauböck, R. (2006). Citizenship and migration – concepts and controversies. En Bauböck R. (Ed.). *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation* (pp. 15-32). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bauböck, R. (2018a). Refugee protection and burden-sharing in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 56 (1), 141–156.

Bauböck, R. (2018b). Europe's commitments and failures in the refugee crisis. *European Political Science*, 17(1), 140-150.

Becker, G. S. (1975). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. New York: National Bureau of Economic Research.

Beitz, C. R. (1999). *Political theory and international relations: With a new Afterword by the Author*. Princeton, New Jersey: Princeton University.

Bello, V. (2020). The spiralling of the securitisation of migration in the EU: from the management of a 'crisis' to a governance of human mobility?. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 1-18

Belloni, M. (1987). A Common Policy on Migration: a Step Toward Citizen's Europe. *Il Politico*, 3, 437-451

Benavente Chorres, H. (2012). Liberalismo, comunitarismo e inmigración. *Desacatos*, (39), 105-122.

Bendel, P. (2021). Fresh Start Or False Start? The New Pact on Migration and Asylum. En Carrera, S. & Geddes, A. (Ed.). *The EU pact on migration and asylum in light of the United Nations global compact on refugees*. Firenze: European University Institute.

Berelson, B. (1952). *Content Analysis in Communication Research*. Glencoe: Free Press.

Bermejo, R. (2009). Migration and Security in the EU: Back to Fortress Europe?. *Journal of Contemporary European Research*. 5 (2), pp. 207-224.

Bertozi, S. (2008). European pact on migration and asylum: A stepping stone towards common European migration policies. *Opini3n CIDOB*, n.º 19. Barcelona: CIDOB.

- Biderbost Moyano, P. (2010). El estudio de las migraciones en la Ciencia Política. Un intento de sistematización. *Ciencia política*, 5(9).
- Bigo, D. (1994). The European Internal Security Field: Stakes and Rivalries in the Newly Developing Area of Police Intervention. En Anderson, M. & den Boer, M. (Ed.). *Policing across national boundaries*. London: Pinter.
- Bigo, D. (2001). The Möbius Ribbon of Internal and External Security(ies). En Albert, M., Jacobson, D. & Lapid, Y. (Ed.). *Identities, Borders, Orders* (pp. 91-116). Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Bigo, D. (2002). Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives*, 27, Special Issue, 63-92.
- Bigo, D. (2004). Criminalisation of "Migrants": The Side Effect of the Will to control the Frontiers and the Sovereign Illusion. En B. Bogusz, R. Cholewinski, A. Cygan, & E. Szyszczak (Ed.). *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, 61-91. Hotel Publishing.
- Bigo, D. (2006). Internal and External Aspects of Security. *European Security*, 15 (4), 385-404.
- Bigo, D. (2008). Globalized (in)security. The field and the ban-opticon. En Bigo, D., & Tsoukala, A. (Ed.). *Terror, insecurity and liberty: illiberal practices of liberal regimes after 9/11*. Routledge.
- Bigo, D. (2014). The (in) securitization practices of the three universes of EU border control: Military/Navy–border guards/police–database analysts. *Security Dialogue*, 45(3), 209-225.
- Bigo, D. (2016) Frontiers of fear: immigration and insecurity in the United States and Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42:4, 689-693.
- Bigo, D., & Ceyhan, A. (1998). *Sécurité et immigration*. Paris: L'Harmattan.
- Bigo, D., & Guild, E. (Ed.). (2005). *Controlling frontiers: free movement into and within Europe*. Ashgate Publishing, Ltd.
- Bigo, D., Carrera, S. & Guild, E. (2016). *Foreigners, refugees or minorities?: Rethinking people in the context of border controls and visas*. Routledge.
- Bilgin, P. (2011). The politics of studying securitization? The Copenhagen School in Turkey. *Security Dialogue*, 42(4–5), 399–412.

- Bolzman, C. (1998). *Políticas de inmigración versus políticas del inmigrante*. Universitat Ramon Llull.
- Booth, K. (1994). Book Review: Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe. *International Affairs*, 70-1. pp. 171.
- Booth, K. (1997). Security and Self: Reflections of a Fallen Realist. En Krause, K. & Williams, M.C. (Ed.). *Critical Security Studies: Concepts and Cases* (pp 83–119). London: UCL Press.
- Booth, K. (2007). *Theory of World Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Borjas, G. J. (1999). Migration and Welfare Magnets. *Journal of Labor Economics*, 17 (4), 607-637.
- Boswell, C. (2003). The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy. *International Affairs*, 79 (3), p. 619–638.
- Boswell, C. (2007a). Migration control in Europe after 9/11: Explaining the absence of securitization. *Journal of Common Market Studies*, 45(3), 589-610.
- Boswell, C. (2007b). Theorizing migration policy: is there a third way? *The International Migration Review*, 41(1), 75–100.
- Boswell, C., Geddes, A., & Scholten, P. (2011). *States, knowledge and narratives of migration: The construction of migration in European policy-making*. Oxford: Blackwell.
- Bourbeau, P. (2011). *Securitization of migration. A study of movement and order*. New York, NY: Routledge.
- Bourbeau, P. (2015). Migration, resilience and security: responses to new inflows of asylum seekers and migrants. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(12), 1958–1977.
- Brubaker, R. (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bunyan, T. (2006). *The war on freedom and democracy: Essays on civil liberties in Europe*. Nottingham: Spokesman.
- Buonfino, A. (2004). Between unity and plurality: the politicization and securitization of the discourse of immigration in Europe. *New Political Science*, 26, 23–50

Buzan, B. (1983). *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Brighton: Wheatsheaf Books.

Buzan, B. (1990). *The European Security order recast: scenarios for the post-cold war era*. Pinter.

Buzan, B. (1997). Rethinking Security After the Cold War. *Cooperation and Conflict*, 32 (1), 5-28.

Buzan, B. (2006). Will the 'global war in terrorism' be the new Cold War?. *International Affairs*, 82 (6), 1101-1118.

Buzan, B. & Hansen, L. (2009). *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge University Press, 226-255.

Buzan, B. & Wæver, O. (2009). Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory. *Review of International Studies*, 35, 253-276.

Buzan, B., & Wæver, O. (2003). *Regions and powers : the structure of international security* (Ser. Cambridge studies in international relations, 91). Cambridge University Press

Buzan, B., Wæver, O. & de Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Byrne, R., Noll, G. & Vedsted-Hansen, J. (2002). *New asylum countries?: Migration control and refugee protection in an enlarged European Union*. The Hague: Kluwer.

C.A.S.E Collective (2006). Critical approaches to security in Europe: A networked manifesto. *Security dialogue*, 37(4), 443-487.

Caballero-Anthony, M. & Emmers, R. (2006) The Dynamics of Securitization in Asia. En Caballero-Anthony, M., Emmers, R. & Acharya, A. (Ed.) *Studying Non-Traditional Security in Asia: Trends and Issues* (pp. 21-35). Singapore: Marshall Cavendish.

Campos, G. (2012). Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea. *Crítica Penal y Poder*, 2012, 3, 166-186.

Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1979). *Dependency and development in Latin America*. Berkeley: University of California Press.

- Carens, J. H. (1987). Aliens and citizens: The case for open borders. *The Review of Politics*, 49(2), 251–273.
- Carens, J. H. (1999). A reply to Meilaender: Reconsidering open borders. *International Migration Review*, 33(4), 1082–1097.
- Carens, J. H. (2013). *The ethics of immigration* (Ser. Oxford political theory). Oxford University Press.
- Carling, J. (2007). *European strategies for reducing 'unwanted' immigration*. Copenhagen: DIIS.
- Carling, J. (2011). The European Paradox of Unwanted Immigration. En Burgess, J. P. & Gutwirth, S. (Ed.) *A threat against Europe? Security, migration and integration* (pp 33-46). Brussels: ASP.
- Carrera, S. (2007). The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands. *CEPS Working Documents*, 261. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Carrera, S. (2009). *In Search of the Perfect Citizen?: The Intersection Between Integration, Immigration and Nationality in the EU*. Brill.
- Carrera, S. (2011). The impact of the treaty of Lisbon over EU policies on migration, asylum and borders: the struggles over the ownership of the Stockholm programme. En Guild, E., & Minderhoud, P. E. (Ed.). *The first decade of EU migration and asylum law* (pp. 1568-2749). Martinus Nijhoff.
- Carrera, S. (2020). The 20 years anniversary of the Tampere Programme: Securitization, Intergovernmentalism and Informalization. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 27(1), 3–9.
- Carrera, S. (2021). 1. Whose Pact? The Cognitive Dimensions of the EU Pact on Migration and Asylum. En Carrera, S. & Geddes, A. (Ed.). *The EU Pact on Migration and Asylum in light of the United Nations Global Compact on Refugees* (pp. 1-24). Firenze: European University Institute.
- Carrera, S. & Geyer, F. (2007). Terrorism, Borders and Migration. *CEPS Policy Brief*, nº131. Brussels: Centre for European Policy Studies
- Carrera, S., Guild, E., & Eggenschwiler, A. (2010). *The Area of Freedom, Security and Justice ten years on. Successes and future challenges under the Stockholm Programme*. Brussels: Centre for European Policy Studies.

Carrera, S. & Guild, E. (2012). Does the Stockholm Programme matter?: The struggles over ownership of AFSJ multiannual programming. *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, 51. Brussels: Centre for European Policy Studies.

Carrera, S., Den Hertog, L. & Parkin, J. (2012). EU Migration Policy in the Wake of the Arab Spring: What Prospects for EU-Southern Mediterranean Relations?. *MEDPRO Technical Report No. 15*.

Carrera, S., Guild, E. & Eisele, K. (2014). *Re-thinking the Attractiveness of EU Labour Immigration Policies – Comparative Perspectives on the EU, USA, Canada and Beyond*. Brussels: Centre for European Policy Studies.

Carrera, S., Cassarino, J. P., El Qadim, N., Lahlou, M., & Den Hertog, L. (2016). EU-Morocco Cooperation on Readmission, Borders and Protection: A model to follow?. *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*. Brussels: Centre for European Policy Studies.

Carrera, S., Vara, J. S., & Strik, T. (2019). The external dimensions of EU migration and asylum policies in times of crisis. En Carrera, S., Vara, J. S., & Strik, T. (Ed.). *Constitutionalising the external dimensions of EU migration policies in times of crisis*. Edward Elgar Publishing.

Casas-Cortes, M., Cobarrubias, S., & Pickles, J. (2016). ‘Good neighbours make good fences’: Seahorse operations, border externalization and extra-territoriality. *European Urban and Regional Studies*, 23(3), 231–251.

Cass, D. Z. (1992). The word that saves maastricht? the principle of subsidiarity and the division of powers within the european community. *Common Market Law Review*, 29(6), 1107-1136.

Cassarino, J. P. (2010). Readmission policy in the European Union. *Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs*. Brussels: European Parliament.

Cassarino, J. P. (2017). Informalizing EU readmission policy. En Servent, A. R. & Trauner, F. (Ed.). *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research* (pp. 83-98). Routledge.

Castles, S. (2004). Why Migration Policies Fail. *Ethnic and Racial Studies*, 27:2, 205–227.

Castles, S. (2015). International migration at a crossroads. *Citizenship Studies*, Vol. 18, No 2, 190-207.

Castles, S., & Kosack G. (1985). *Immigrant workers and class structure in Western Europe*. New York: Oxford University Press.

Castles, S., Cubas, M. A., Kim, C., & Ozkul, D. (2012). Irregular migration: causes, patterns, and strategies. En Omelaniuk, I. (Ed.) *Global perspectives on migration and development* (pp. 117-151), vol.1. Springer.

Castles, S., de Haas, H., Miller, M. J. (2014). *The age of migration: International population movements in the modern world* (Fifth). Palgrave Macmillan.

Cebolla-Boado, H. & Finotelli, C. (2015). Is there a north-south divide in integration outcomes? a comparison of the integration outcomes of immigrants in southern and northern Europe. *European Journal of Population / Revue Européenne De Démographie*, 31(1), 77–102.

CESE - Comité Económico y Social Europeo (2016). *La cooperación con terceros países en la promoción de la migración regular hacia la UE*. REX/460. Bruselas: CESE.

Ceyhan, A., & Tsoukala, A. (2002). The securitization of migration in western societies: Ambivalent discourses and policies. *Alternatives*, 27(1\_suppl), 21-39.

Charrett C. (2009). A Critical Application of Securitization Theory: Overcoming the Normative Dilemma of Writing Security. *ICIP Working Papers*, 7. Barcelona.

Chebel d'Appollonia, A. (2012). *Frontiers of fear: immigration and insecurity in the United States and Europe*. Cornell University Press.

Cherubini, F. (2017). The “EU-Turkey Statement” of 18 March 2016: A (Umpteenth?) Celebration of Migration Outsourcing». *Studi e ricerche* 3, 33-48.

Chetail, V. (2016). Looking beyond the rhetoric of the refugee crisis: the failed reform of the common European asylum system. *European Journal of Human Rights*, 5. 584-602.

Chomsky, A. (2007). *"They take our jobs!": and 20 other myths about immigration*. Beacon Press

Chomsky, N. & Herman, E. S. (2000). *Los guardianes de la libertad: propaganda, desinformación y consenso en los medios de comunicación de masas*. Barcelona: Crítica.

Chou, M.-H. (2009). The European security agenda and the ‘external dimension’ of EU asylum and migration cooperation. *Perspectives on European Politics and Society*, 10(4), 541–559.

Choucri, N. (2002). Migration and Security: Some Key Linkages. *Journal of International Affairs*, vol. 56:1, 98-122.

Christou, G., Croft, S., Ceccorulli, M. & Lucarelli, S. (2010). European Union security governance: putting the 'security' back in. *European Security*, 19: 3, 341-359.

Clemens, M. (2014) Does Development Reduce Migration? *IZA Discussion Paper* No. 8592, October.

Closa, C. (1995). Citizenship of the union and nationality of member states. *Common Market Law Review*, 32(2), 487-518.

Collett, E. (2008). The EU Immigration Pact—from Hague to Stockholm, via Paris. *EPC Policy Brief*. Brussels: European Policy Center.

Collett, E. (2010). "*The European Union's Stockholm Program: Less Ambition on Immigration and Asylum, But More Detailed Plans*". Brussels: Migration Policy Institute.

Collinson, S. (1994). Toward further harmonisation? Migration policy in the European Union. *Studi Emigrazione = Etudes Migrations*, 114, 210-237.

Collyer, M. (2008). Emigration, immigration, and transit in the Maghreb: externalization of the EU policy? En Zoubir, Y. & Amirah-Fernandez, H. (Ed.) *North Africa: politics, region and the limits of transformation*. (pp. 159-178). Routledge.

Collyer, M. (2016) Geopolitics as a migration governance strategy: European Union bilateral relations with Southern Mediterranean countries. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42:4, 606-624.

Colomer, J. M. (2002). How political parties, rather than member states, are building the European Union. *Widening the European Union: the Politics of Institutional Change and Reform*, 202-223.

Consejo de Europa (2016). *Report of the fact-finding mission to Turkey by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, 30 May – 4 June 2016*. Estrasburgo: Consejo de Europa.

Crawford Ames, B. (2019). The Dehumanization of Immigrants and the Rise of the Extreme Right. *American Institute for Contemporary German Studies: Johns Hopkins*. September, 11.

Cruz, A. (1993). *Schengen, ad hoc Immigration Group and other European Intergovernmental bodies: In view of a Europe without internal borders* (CCME Briefing paper ; no. 12). Brussels: Churches Committee for Migrants in Europe.

Cusumano, E., & Villa, M. (2019). Sea rescue NGOs: a pull factor of irregular migration?. *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Policy Briefs, 2019/22*.

Cuttitta, P. (2014). 'Borderizing' the Island Setting and Narratives of the Lampedusa 'Border Play'. *ACME: An International Journal for Critical Geographies, 13(2)*, 196-219.

Cuttitta, P. (2018) Repoliticization Through Search and Rescue? Humanitarian NGOs and Migration Management in the Central Mediterranean. *Geopolitics, 23:3*, 632-660.

Cuyvers, A. (2017). Free Movement of Persons in the EU. En Cuyvers A., Ugirashebuja E., Ruhangisa J., & Ottervanger T. (Ed.). *East African Community Law: Institutional, Substantive and Comparative EU Aspects* (pp. 354-364). Leiden; Boston: Brill.

Czaika, M. & de Haas, H. (2013). The effectiveness of immigration policies. *Population and Development Review, 39, 3*, 487-508.

Czaika, M., & de Haas, H. (2014). The globalization of migration: Has the world become more migratory?. *International Migration Review, 48(2)*, 283-323.

Daalder, I. H., & Lindsay, J. M. (2001). Nasty, brutish, and long: America's war on terrorism. *Current History, 100(650)*, 403.

Davis, K. (1988). Social Science Approaches to International Migration. *Population and Development Review, 14*, 245-261.

Davis, L. & Deole, S. S. (2017). Immigration and the Rise of Farright Parties in Europe. *ifo DICE Report, Vol. 15 (4)*, 10-15.

Davitti, D. & La Chimia, A. (2017). A Lesser Evil? The European Agenda on Migration and the Use of Aid Funding for Migration Control. *UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies Research Paper No. 07/17*.

- de Bruycker, P. (2019). Towards a new European consensus on migration and asylum. En de Bruycker, P., De Somer, M. & Brouwer, J.L. de (Ed.). *From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a new European consensus on migration* (pp. 145-159). Bruselas: European Policy Centre.
- de Goede, M. (2008). The politics of preemption and the war on terror in europe. *European Journal of International Relations*, 14(1), 161–185.
- de Haas, H. (2007). Turning the tide? why development will not stop migration. *Development and Change*, 38(5), 819–841.
- de Haas, H. (2008). The myth of invasion: the inconvenient realities of African migration to Europe. *Third World Quarterly*, 29(7), 1305–1305.
- de Haas, H. (2010). Migration and Development: A Theoretical Perspective. *International Migration Review*, 44(1), 227–264.
- de Haas, H. (2018). *European Migrations: Dynamics, Drivers, and the Role of Policies*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- de Haas, H. & Sigona, N. (2012). Migration and revolution. *Forced Migration Review*, (39), 4.
- de Haas, H., Czaika, M., Flahaux, M. L., Mahendra, E., Natter, K., Vezzoli, S., & Villares-Varela, M. (2019). International Migration: Trends, Determinants, and Policy Effects. *Population and Development Review*, 45, 4, 885-922.
- de Lucas, J. (1994). *El desafío de las fronteras*. Madrid: Temas de Hoy.
- de Lucas, J. (1996). *Puertas que se cierran: Europa como fortaleza* (Vol. 94). Barcelona: Icaria Editorial.
- de Lucas, J. (2003). *Globalización e identidades: claves políticas y jurídicas*. Serie. Antrazyt, 195. Barcelona: Icaria Editorial.
- de Lucas, J. (2004). La inmigración, como res politica. *Movimientos de personas e ideas y multiculturalidad*, Vol. 2, 193-225.

de Lucas, J. (2017). Negar la política, negar sus sujetos y derechos (Las políticas migratorias y de asilo como emblemas de la necropolítica). *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, (36), 4.

de Schoutheete, P., & Wallace, H. S. (2002). *The European Council*. Bruxelles: Notre Europe.

de Somer, M. (2018). Dublin and Schengen: A tale of two cities. *European Policy Centre Discussion Papers*.

Delkáder Palacios, A. (2020). Los estudios críticos de seguridad y la Escuela de París: un estudio sobre Frontex y la securitización de la migración en la UE. *Relaciones Internacionales*, 58/2020, 141- 164.

Demurtas, A. (2019). Veinte años de la teoría de la securitización: puntos fuertes y débiles de su operacionalización. *Análisis Jurídico - Político*, 1(1), 167 - 187.

den Boer, M. (1998). Crime et immigration dans l'Union Europe'enne'. *Cultures et conflits* (31/32).

Denney, S. & Kirişci, K. (2019). Has the far right already won the European Parliament elections? . *Brookings Blog*.

Dennison, J., & Dražanová, L. (2018). *Public attitudes on migration: rethinking how people perceive migration: an analysis of existing opinion polls in the Euro-Mediterranean region*. Firenze: European University Institute.

Dennison, S. & Pardijs, D. (2016) *The Future of Schengen*. European Council of Foreign Relations.

Devetak, R., George, J., & Percy, S. V. (2017). *An introduction to international relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dickson, A. (1997). *Development and international relations*. Polity Press in association with Blackwell Publishers.

Dimitriadi, A. (2015). The European Agenda for Migration: A New Narrative for an Old Tale?. *ELIAMEP Briefing Notes 35/2015*.

Diskaya, A. (2013). Towards a Critical Securitization Theory: The Copenhagen and Aberystwyth Schools of Security Studies. *E-International Relations*, <https://www.e-ir.info/2013/02/01/towards-a-critical-securitization-theory-the-copenhagen-and-aberystwyth-schools-of-security-studies/>

Doty, R. L., & Wheatley, E. S. (2013). Private detention and the immigration industrial complex. *International Political Sociology*, 7(4), 426–443.

Doukouré, O. & Oger, H. (2007). The EC External Migration Policy: The Case of the MENA Countries. *CARIM Research Reports nº2006/2007*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

ECRE (2014). *Information Note on Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)*. Brussels: ECRE.

ECRE (2015). "Safe countries of origin": A safe concept?. *AIDA Legal Briefing*, 3.

Elbe, S. (2006). Should HIV/AIDS Be Securitized? The Ethical Dilemmas of Linking HIV/AIDS and Security. *International Studies Quarterly*, 50(1), 119–144.

Emiliani, T. (2016). Fortress Europe No More? Migration, Border Control and Solidarity: A Critical Analysis of the EU Discourses and Policies in the wake of the Arab Spring - With a case study from Lampedusa. *IED Research Project: Migration, borders control and solidarity: Schengen at stake?*.

Emmers, R. (2003). ASEAN and the securitization of transnational crime in Southeast Asia. *The Pacific Review* 16:3, 419-438.

Emmers, R. (2013). Securitisation. En Collins, A. (Ed.). *Contemporary Security Studies* (pp. 131-146). Oxford: Oxford University Press.

EMN (2012). Practical Measures to Reduce Irregular Migration. *EMN Synthesis Report*. European Commission.

EPRS (2020). Hotspots at EU external borders. State of play . *European Parliament Research Service Briefing*. September.

Espada Ramos, M. L. (1994). Asilo e inmigración en la Unión Europea. *Revista de estudios políticos*, 86, 71-98.

Esteve, F. (2015). El rescate como nueva función europea en la vigilancia del Mediterráneo. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 111, 153-172.

Estevens, J. (2018). Migration crisis in the EU: developing a framework for analysis of national security and defence strategies. *Comparative migration studies*, 6(1), 1-21.

EUGS (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. Brussels: European Commission.

EUMIGPOL (2012). Securitization versus Depoliticization in the European Union Asylum and Migration Policy: The Role of the New Agencies (FRONTEX, EASO & Large-Scale IT Systems Agency).

Eylemer, S. & Semsit, S. (2007). Migration-Security nexus in the Euro-Mediterranean relations. *Perceptions: Journal of International Affairs*, 12 (3), 49-70.

Faist, T. (1995). Ethnicization and racialization of welfare-state politics in Germany and the USA. *Ethnic and Racial Studies*, 18(2), 219-250.

Faist, T. (2002). Extension du domaine de la lutte: International Migration and Security before and after September 11, 2001. *International Migration Review*, vol.36: 7-14.

Fakhoury, T. (2016). Securitising Migration: The European Union in the Context of the Post-2011 Arab Upheavals. *The International Spectator*, 51:4, 67-79.

Fargues, P. & Fandrich, C. (2012). Migration after the Arab Spring. *Migration Policy Centre Research Report*, 2012/09. European University Institute.

Farny, E. (2016). Implications of the Securitisation of Migration. *E-International Relations*. <http://www.e-ir.info/2016/01/29/implications-of-the-securitisation-of-migration/>

Fekete, L. (2005). The deportation machine: Europe, asylum and human rights. *Race & Class*, 47(1), 64-78.

Fernández-Molina, I. & Hernando De Larramendi, M. (2020). Migration diplomacy in a de facto destination country: Morocco's new intermestic migration policy and international socialization by/with the EU. *Mediterranean Politics*, 1-24, <https://doi.org/10.1080/13629395.2020.1758449>

Fernández Rozas, J.C. (2016). Control de fronteras, asilo e inmigración en la Unión Europea: un conflicto competencial no resuelto. *Memorial para la Reforma del Estado*. Centro de Estudios Constitucionales, 333-378.

Ferrero Turrión, R. (2016). Europa sin rumbo. El fracaso de la UE en la gestión de la crisis de refugiados. *Revista de estudios internacionales mediterráneos*, 21, 159-176.

Ferrero Turrión, R. & Pinyol-Jiménez, G. (2008). ¿ Cómo gestionar la inmigración irregular?: los procesos de regularización en la construcción de una política europea de inmigración. *Revista de Estudios Políticos*, 142, 139-170.

Ferrero Turrión, R. & Pinyol-Jiménez, G. (2016). La mal llamada “crisis de los refugiados” en Europa: crisis, impactos y retos para la política de inmigración y asilo en la Unión Europea. *Documentación Social, La crisis de los refugiados: ¿el naufragio de Europa*, 180, 49-69.

Ferrero-Waldner, B. (2006). Migration, External Relations and the European Neighbourhood Policy. Conferencia *Reinforcing the Area of Freedom, Security, Prosperity and Justice of the EU and its Neighbouring Countries*, organized by the IOM, Belgium 24-25 January 2006.

Filimon, L. M. (2016). An overview of the Copenhagen school’s approach to security studies: constructing (in) security through performative power. *Revista Română de Studii Baltice și Nordice*, 8(2), 47-72.

Fine, S., Dennison, S. & Gowan, R. (2019). False moves: Migration and Development Aid. *ECFR Policy Brief*. European Council on Foreign Relations.

FitzGerald, D. S. (2020). Remote control of migration: theorising territoriality, shared coercion, and deterrence. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(1), 4–22.

Floyd, R. (2006). When Foucault met security studies: A critique of the Paris school of security studies. En *2006 BISA annual conference*, University of Cork, December.

Foucault, M. (2007). *Security, territory, population: lectures at the Collège de France, 1977-78*. Springer.

Franzblau, K.J. (1997). U.S. Immigration and Foreign Policy. Research Paper. U.S. Commission on Immigration Reform.

Frattini, F. (2005). Vice President of the European Commission responsible for Justice, Freedom and Security Legal migration and the follow-up to the Green paper and on the fight against illegal immigration

- Freedman, L. (1998). *The revolution in strategic affairs*. New York: Oxford University Press.
- Freeman, G. P. (1986). Migration and the Political Economy of the Welfare State. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 485, 51-63.
- Freeman, G. P. (1995). Modes of immigration politics in liberal democratic states. *The International Migration Review*, 29(4), 881–902.
- Frelick, B., Kysel, I. M., & Podkul, J. (2016). The impact of externalization of migration controls on the rights of asylum seekers and other migrants. *Journal on Migration and Human Security*, 4(4), 190-220.
- Fröhlich, C. (2017). A Critical View on Human Mobility in Times of Crisis. *Global Policy Volume 8*. Supplement 1: 5-11.
- Gabrielli, L. (2014). Securitization of migration and human rights: frictions at the Southern EU borders and beyond. *Urban People/Lidé města*, 16(2), 311-322.
- Garelli, G., & Tazzioli, M. (2016). Beyond Detention: spatial Strategies of Dispersal and Channels of forced Transfer (Governing mobility through European Hotspot Centres). *Society and Space*, 38(6), 1009-1027.
- Geddes, A. (2008). *Immigration and European integration: Beyond fortress Europe?*. Manchester: Manchester University Press.
- Geddes, A. (2020). Tampere and the politics of migration and asylum in the EU: Looking back to look forward. En Carrera, S., Curtin, D., & Geddes, A. (Ed.). *20 year anniversary of the Tampere Programme: Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice* (pp. 7-18). Florence: European University Institute.
- Geddes, A., & Hadj-Abdou, L. (2018). Changing the path? eu migration governance after the ‘arab spring.’ *Mediterranean Politics*, 23(1), 142–160.
- Geddes, A., & Scholten, P. (2017). *The politics of migration and immigration in Europe*. Los Angeles: SAGE Publications.

Geiger, M. (2013). The Transformation of Migration Politics: From Migration Control to Disciplining Mobility. En M. Geiger, & A. Pécod (Ed.) *Disciplining the Transnational Mobility of People* (pp. 15-40). London: Palgrave Macmillan.

Gil-Bazo, M.-T., 2006. The practice of Mediterranean states in the context of the European Union's Justice and Home Affairs External Dimension. *International Journal of Refugee Law*, 18 (34), 571-600.

Gilligan, C. (2015). The Public and the Politics of Immigration Controls. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41:9, 1373-1390.

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

Goldner Lang, I. (2021). Financial Implications of the EU's New Pact on Migration and Asylum: Will the Next Multiannual Financial Framework Cover the Costs? *EU Migration Law Blog*.

Golesorkhi, L. Z. (2021). Protection by whom, for whom? muslim refugee women facing a contested european identity. *Studies in Ethnicity and Nationalism*, 21(1), 67–80.

González Sánchez, E. (2002). Asilo e inmigración en la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 6(13), 833-856.

Goodman, S. (2010). Integration requirements for integration's sake? Identifying, categorising and comparing civic integration policies. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(5), 753–72.

Gortázar Rotaèche, C. (2009). El enfoque global de la migración en la Unión Europea y el derecho humano al desarrollo. *Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, 67(130), 199-216.

Gortázar Rotaèche, C. (2014). Identity, Member States Nationality and EU Citizenship Restitution of Former European Nationals v. Naturalisation of New European Residents? En Guild, E., Gortázar Rotaèche, C. & Kostakopoulou, D. (Ed.). *The Reconceptualization of European Union Citizenship*. Leiden: Brill.

Gortázar Rotaèche, C. & dos Santos Soares, A. (2020). Rompiendo una lanza por los valores y principios de la UE: Sentencia del Tribunal de Justicia (sala tercera) de 2 de abril de 2020, Comisión Europea contra República de Polonia y otros. *Revista General de Derecho Europeo*, (52), 10.

Grabbe, H. (2000). The Sharp Edges of Europe: Extending Schengen Eastwards. *International Affairs*, 76:3, 519–536.

Greenhill, K.M. (2010). *Weapons of mass migration: Forced displacement, coercion, and Foreign Policy*. Cornell University Press.

Greenwood, M. J., & Hunt, G. L. (2003). The Early History Of Migration Research. *International Regional Science Review*, 26(1), 3–37.

Greussing, E., & Boomgaarden, H. G. (2017). Shifting the refugee narrative? An automated frame analysis of Europe's 2015 refugee crisis. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43, 11, 1749-1774.

Groenendijk, K. (2004). Access of Third-Country Nationals to Employment under the New EC Migration Law. En Julien-Lafferrière, F., Labayle, H. & Edström, O. (Ed.). *The European Immigration and Asylum Policy: Critical Assessment Five Years After the Amsterdam Treaty*. Brussels: Bruylant (pp.141-174).

Groenendijk, K. (2011) Introduction: Migration and Law in Europe. En Guild, E. & Minderhoud, P. (Ed.) *The First Decade of EU Migration and Asylum Law*. Brill.

Guild, E. (2003). International terrorism and EU immigration, asylum and borders policy: The unexpected victims of 11 September 2001. *European Foreign Affairs Review*, 8, 331.

Guild, E. (2005a). Cultural and Identity Security. En Guild, E. & van Selm, J. (Ed.). *International Migration and Security*. London: Routledge.

Guild, E. (2005b). Changing the Ground Rules. Reframing Immigration, Asylum and Security in the European Union. En Verdun, A. & Croci, O. (Ed.). *Institutional and Policy-making Challenges to the European Union in the Wake of Eastern Enlargement*. Manchester: Manchester University Press, 134–150.

Guild, E. (2009). *Security and Migration in the 21st Century*. Cambridge: Polity Press.

Guild, E. (2021). *EU borders and the EU Future*. Conferencia en la Fundació Catalunya Europa. 14 de julio. Barcelona

Guild, E. & Bigo, D. (2010). The transformation of European border controls. En Ryan, B. & Mitsilegas, V. (Ed.) *Extraterritorial immigration control: legal challenges* (pp. 257-278). Leiden: Martinus Nijhoff.

Guild, E., Costello, C., Garlick, M. & Moreno-Lax, V. (2015). The 2015 refugee crisis in the European Union. *CEPS Policy Brief*, 332. Brussels: Centre for European Policy Studies.

Guiraudon, V. (2000). European integration and migration policy: vertical policy-making as venue shopping. *Journal of Common Market Studies*, 38(2). 251–271.

Guiraudon, V. (2003). The constitution of a European immigration policy domain: a political sociology approach. *Journal of European Public Policy*, 10:2, 263-282.

Guiraudon, V. (2008) Integration Contracts for Immigrants: Common Trends and Differences in the European Experience . *ARI 43/2008*. Madrid: Real Instituto Elcano.

Guiraudon, V. (2020). 20 Years After Tampere’s Agenda on “Illegal Migration”: Policy Continuity in Spite of Unintended Consequences. En Carrera, S., Curtin, D., & Geddes, A. (Ed.). *20 year anniversary of the Tampere Programme: Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice* (pp. 147-156). Florence: European University Institute.

Guiraudon, V. & Lahav, G. (2000). Reappraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migration Control. *Comparative Political Studies*, 33:2, 163–195.

Guiraudon, V., & Joppke, C. (Ed.). (2001). *Controlling a new migration world* (Vol. 4). Psychology Press.

Guzzini, S. & Jung, D. (2004). Copenhagen Peace Research. En Guzzini, S. & Jung, D. (Ed.). *Contemporary Security Analysis and Copenhagen Peace Research*. London and New York: Routledge, 2004.

Haas, E. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950–57*. Stanford, CA: Stanford University Press

Habermas, J. (1998). *On the Pragmatics of Communication*. Cambridge, MA: MIT Press.

Hafner, P. (2016). The Varying Degrees of Liberalism in Migration and Immigration Policy Within the European Union: Causes, Consequences and Clashes. *Conspectus Borealis*, 1(1), 12.

Hammar, T. (1985) (Ed.). *European immigration policy: A comparative study*. Cambridge University Press.

Hammerstad, A. (2014). The Securitization of Forced Migration. En Fiddian-Qasmiyeh et al. (Ed.). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies* (pp. 265-277). Oxford: OUP.

Hampshire, J. (2015). Europe's Migration Crisis. *Political Insight*, 6(3), 8–11.

Hampshire, J. (2016a). European migration governance since the Lisbon treaty: introduction to the special issue. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(4), 537-553.

Hampshire, J. (2016b). Speaking with one voice? the European Union's Global Approach to Migration and Mobility and the limits of international migration cooperation. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(4), 571–586.

Hansen, L. (2000). The little mermaid's silent security dilemma and the absence of gender in the Copenhagen School. *Millennium*, 29, 285–306. London: London School of Economics.

Hansen, P. (2010). More barbwire or more immigration, or both eu migration policy in the nexus of border security management and neoliberal economic growth. *Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, 11(1), 89-102.

Harteveld, E., Schaper, J., De Lange, S. L., & Van der Brug, W. (2018). Blaming Brussels: The impact of (news about) the refugee crisis on attitudes towards the EU and national politics. *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 157-177.

Hayes, B. (2004). The 'war on terror' as a 'war on freedom and democracy'. *Statewatch News Online*, 7.

Henry, C. (2009). The political science of immigration policies. *Journal of Human Behavior in the Social Environment*, 19(6), 690-701.

Henry, G., & Pastore, F. (2014). The governance of migration, mobility and asylum in the EU: a contentious laboratory. *Imagining Europe: Towards a More United and Effective EU*, Rome, Nuova Cultura.

Hernández-León, R. (2012) Conceptualizing the migration industry. En Gammeltoft-Hansen, T., & Nyberg Sorensen, N. (Ed.). *The migration industry and the commercialization of international migration* (Ser. Global institutions). Taylor and Francis.

- Hernández Sagrera, R. (2014a). Instrumentos de acción exterior en Justicia, Libertad y Seguridad. En Barbé, E. (Dir.). *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales* (pp. 131-153). Madrid: Tecnos.
- Hernández Sagrera, R. (2014b). Exporting EU integrated border management beyond EU borders: modernization and institutional transformation in exchange for more mobility? *Cambridge Review of International Affairs*, 27(1), 167–167.
- Herz, J.H. (1959). *International politics in the atomic age*. New York: Columbia University Press.
- Hobbing, P. (2005). Integrated Border Management at the EU Level. *CEPS Working Paper nº227*. CEPS, Brussels.
- Hobolt, S. B. (2015). The 2014 european parliament elections: divided in unity? *Journal of Common Market Studies*, 53, 6–21.
- Hollifield, J. F. (1992). *Immigrants, markets, and states: the political economy of postwar europe*. Harvard University Press.
- Hollifield, J. F. (2000). The politics of international migration: How we can bring the state back in. En Brettell, C.B. & Hollifield, J.F. (Ed.). *Migration theory: Talking across disciplines* (pp. 137–185). New York: Routledge.
- Hollifield, J. F. (2004). The emerging migration state. *International Migration Review*, 38(3), 885-912.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2018). Cleavage theory meets Europe's crises: Lipset, Rokkan, and the transnational cleavage. *Journal of European Public Policy*, 25(1), 109-135.
- Huntington, S. (1993). The Clash of Civilizations? *Foreign Affairs*, 72:3, 22-49.
- Huntington, S. P. (2004). *Who we are?: The challenges to America's national identity*. New York: Simon & Schuster.
- Huysmans, J. (1998). Revisiting Copenhagen: Or, On the Creative Development of a Security Studies Agenda in Europe. *European Journal of International Relations*, 4:4, 479–506.
- Huysmans, J. (2000). The European Union and the securitization of migration. *Journal of Common Market Studies*, 38(5), 751-777.

Huysmans, J. (2002). Defining Social Constructivism in Security Studies: The Normative Dilemma of Writing Security. *Alternatives*, 27, 41-62.

Huysmans, J. (2004). Minding exceptions: The politics of insecurity and liberal democracy. *Contemporary Political Theory*, 3(3), 321-341.

Huysmans, J. (2006). *The Politics of Insecurity: Security, Migration and Asylum in the EU*. London: Routledge.

Hyndman, J. & Mountz, A. (2008). Another Brick in the Wall? Neo-Refoulement and the Externalization of Asylum by Australia and Europe. *Government and Opposition*, 43(2), 249-269.

Ibrahim, M. (2005). The Securitization of Migration: A Racial Discourse. *International Migration*, 43:5, pp. 163-187.

Ikenberry, G. J. (2018). The end of liberal international order?. *International Affairs*, 94(1), 7-23.

Ilies, M. (2009). Irregular Immigration Policy in the European Community: Action at all Stages of the Irregular Migration Flow. *Europe Working Paper*, 38. Madrid: Real Instituto Elcano.

Ineli-Ciger, M., & Ulusoy, O. (2020). Why the EU-Turkey Statement should never serve as a blueprint. *Forum ASILE*.

Izquierdo Sans, C. (2000). Las fronteras exteriores de la Unión Europea y el Convenio de Schengen. *Anuario De Derecho Internacional*, 16, 133-189.

Jaulin, T. (2010). The Impact of EU Migration Policy in the Southern and Eastern Mediterranean. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)*, Stockholm.

Jeannet, A. M., Heidland, T. & Ruhs, M. (2021). What asylum and refugee policies do Europeans want? Evidence from a cross-national conjoint experiment. *European Union Politics*, 22(3), 353–376.

Jeffreson, S. (2016). Better cooperation between development cooperation and humanitarian assistance needed. CONCORD Europe Blog. <https://concordeurope.org/2016/10/27/seamus-jeffreson-bratislava-speech/>

Jesse, M. (2014). The Selection of Migrants through Law - A Closer Look at Regulation Governing Family Reunification in the EU. En Anthias, F. & Pajnik, M. (Ed.). *Contesting integration, engendering migration: Theory and practice* (pp. 86-101). Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Johnson, H. (2017). Immigration and international relations. *Oxford Bibliographies*.

Joly, D. (2016). *International migration in the new millennium: Global movement and settlement*. Abingdon, Oxon: Routledge.

Jones, R. (2012). *Border walls: Security and the war on terror in the United States, India, and Israel*. Zed Books Ltd..

Joppke, C. (1998). Why Liberal States Accept Unwanted Immigration. *World Politics*, 50:2, 266–293.

Joppke, C. (2011). Trends in European Immigration Policies. En Burgess, J. P. & Gutwirth, S. (Ed.) *A threat against Europe? Security, migration and integration* (pp 17-31). Brussels: ASP.

Kaplan, R. D. (1994). The coming anarchy. *The Atlantic Monthly*, 273, 44-49.

Karamanidou, L. (2015). The Securitisation of European Migration Policies: Perceptions of Threat and Management of Risk. En Lazaridis, G., & Wadia, K. (Ed.). *Securitisation of Migration in the European Union: Debates Since 9/11*. (pp 37-61). London: Palgrave Macmillan UK.

Karyotis, G. (2007). European migration policy in the aftermath of September 11: The security–migration nexus. *Innovation*, 20(1), 1-17.

Kaunert, C. & Léonard, S. (2012). The development of the EU asylum policy: venueshopping in perspective. *Journal of European Public Policy*, 19(9), 1396–1413.

Knudsen O. F. (2001). Post-Copenhagen Security Studies: Desecuritizing Securitization. *Security Dialogue*, 32(3), 355-368.

Koliopoulos, C. (2019). Historical Approaches to Security/Strategic Studies. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*.

Koopmans, R. (2005) (ed.) *Contested citizenship: Immigration and cultural diversity in Europe*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Koser, K. (2005). *Irregular migration, state security and human security*. Geneva: Global Commission on International Migration.

Koser, K. (2010). Introduction: International Migration and Global Governance. *Global Governance*, 16(3), 301-315

Koser, K. (2018). *International migration: A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.

Kostakopoulou, D. (2020). The Appeal to Tampere's Politics of Consciousness for The EU's AFSJ. En Carrera, S., Curtin, D., & Geddes, A. (Ed.). *20 year anniversary of the Tampere Programme: Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice* (pp. 19-26). Florence: European University Institute.

Kraal, K. (2008). The future for migration research in Europe. *IMISCOE Policy Brief*, 7, 1-7.

Krause, K., & Williams, M. (1996). Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods. *Mershon International Studies Review*, 40(2), 229-254.

Krotz, U. & Schramm, L. (2020). Europe is in desperate need of a 'Schumanian moment' for EU asylum politics. *LSE European Politics and Policy (EUROPP) blog*.

Krzyżanowski, M., Triandafyllidou, A., & Wodak, R. (2018). The Mediatization and the Politicization of the "Refugee Crisis" in Europe. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 16(1-2), 1-14.

Lacy, M., & Prince, D. (2018). Securitization and the global politics of cybersecurity. *Global Discourse*, 8(1), 100-115.

Lahav, G. (2004). Public Opinion Toward Immigration in the European Union: Does It Matter? *Comparative Political Studies*, 37(10), 1151–1183.

Lahav, G., *Immigration and Politics in the New Europe. Reinventing Borders*, Cambridge, U. K., Cambridge University Press, 2004

Lakoff, G. & Ferguson, S. (2006). *The Framing of Immigration*. The Rockridge Institute

Lavenex, S. (1999). *Safe Third Countries. Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*. Budapest and New York: Central European University Press.

Lavenex, S. (2001). *The Europeanisation of Refugee Policies: Between Human Rights and Internal Security*. Aldershot: Ashgate.

Lavenex, S. (2004). EU External Governance in 'Wider Europe'. *Journal of European Public Policy*, N. 11, 680-700.

Lavenex, S. (2006). Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control. *West European Politics*, 29 (2), 329-350.

Lavenex, S. & Kunz, R. (2008). The migration–development nexus in EU external relations. *European integration*, 30(3), 439-457.

Lavenex, S. & Uçarer, E.M. (2002). *Migration and the Externalities of European Integration*. Lanham, MD: Lexington Books.

Lavenex, S. & Uçarer, E.M. (2004). The external dimension of Europeanization: the case of immigration policies. *Cooperation and Conflict*, 39(4), 417–443.

Lavenex, S. & Wagner, W. (2007) Which European Public Order? Sources of Imbalance in the European Area of Freedom, Security and Justice. *European Security*, 16:3-4, 225-243.

Lavenex, S. & Wallace, W. (2005). Justice and Home Affairs. Towards a European Public Order?. En Wallace, H., Wallace, W. & Pollack, M. (Ed.). *Policy-Making in the European Union* (pp. 457-480). Oxford: Oxford University Press.

Lee, E. (1966). A Theory of Migration. *Demography*, 3(1), 47-57.

Lehne, S. (2019). Europe's east-west divide: myth of reality. *Carnegie Articles*, 11.

Lemberg-Pedersen, M. (2012) Private security companies and the European borderscapes. En Gammeltoft-Hansen, T., & Nyberg Sorensen, N. (Ed.). *The migration industry and the commercialization of international migration* (Ser. Global institutions). Taylor and Francis.

Lemberg-Pedersen, M. (2019). Manufacturing displacement. Externalization and postcoloniality in European migration control. *Global Affairs*, 5(3), 247-271.

Leonard, S. (2007). *The "Securitization" of Asylum and Migration in the European Union: Beyond the Copenhagen School's Framework*. SGIR Sixth Pan-European International Relations Conference, 12 September 2007.

Leonard, S. (2009). The creation of FRONTEX and the politics of institutionalisation in the EU external borders policy. *Journal of contemporary European research*, 5(3), 371-388.

Léonard, S. (2010). EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices. *European Security*, 19:2, 231-254.

Léonard, S. & Kaunert, C. (2020). The securitisation of migration in the European Union: frontex and its evolving security practices. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1-13, 1–13.

Levy, C. (2010). Refugees, Europe, camps/state of exception: "into the zone", the European Union and extraterritorial processing of migrants, refugees, and asylum-seekers (theories and practice). *Refugee Survey Quarterly*, 29(1), 92-119.

Lindberg, B., Rasmussen, A., & Warntjen, A. (2008). Party politics as usual? the role of political parties in EU legislative decision-making. *Journal of European Public Policy*, 15(8), 1107–1126.

Lisa, P. (2016). The EU-Turkey Agreement: a turning point in the EU's policy approach to the refugee crisis but with the devil lurking in the detail. *Elcano Expert Comment 15/2016*. Madrid: Real Instituto Elcano.

Lucassen, L. (2006). *The immigrant threat: The integration of old and new migrants in western Europe since 1850*. Urbana, Ill: University of Illinois Press.

Mager, T. (2018). *The Emergency Trust Fund for Africa: Examining Methods and Motives in the EU's External Migration Agenda*. UNU-CRIS Policy Briefs. UNU Institute on Comparative Regional Integration Studies.

Magliano, M. J., & Clavijo, J. (2011). La trata de persona en la agenda política sudamericana sobre migraciones: La securitización del debate migratorio. *Análisis político*, 24, 149-163.

Maguire, M. (2015). Migrants in the Realm of Experts: The Migration–Crime–Terrorist Nexus After 9/11. En Lazaridis, G. & Waadia, K. (Ed.) *The Securitization of Migration in the EU. Debates Since 9/11*. (pp. 62–87). Basingstoke: Palgrave Macmillan

- Maquiavelo, N. (1991). *El Príncipe*. Madrid: Alianza Editorial.
- Massey, D. S. (2018). The perils of seeing twenty-first century migration through a twentieth-century lens. *International Social Science Journal*, 68(227-228), 101–104
- Massey, D. S., Goldring, L. & Durand, J. (1994). Continuities in transnational migration: An analysis of nineteen Mexican communities. *American journal of Sociology*, 99(6), 1492-1533.
- Massey, D.S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A. & Taylor, J. E. (1999). *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford: Clarendon Press.
- Maurer, A. & Parkes, R. (2007). The prospects for policy-change in EU asylum policy: venue and image at the European level. *European Journal of Migration and Law* 9(2), 173–205.
- Mbembe, A. (2011). *Necropolítica*. Santa Cruz de Tenerife: Melusina.
- McDonald M. (2008). Securitisation and the Construction of Security. *European Journal of International Relations*, vol. 14, 4, 563-587.
- McSweeney, B. (1996). Identity and security: Buzan and the Copenhagen school. *Review of international studies*, 22(1), 81-93.
- McSweeney, B. (1999). *Security, identity, and interests: a sociology of international relations* (Ser. Cambridge studies in international relations, 69). Cambridge University Press.
- Meilaender, P. (1999). Liberalism and open borders: The argument of Joseph Carens. *International Migration Review*, 33(4), 1062–1081.
- Meny, Y. & Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Meyers, E. (2000). Theories of international immigration policy-A comparative analysis. *International Migration Review*, 34(4), 1245-1282.
- Michalowski, I., & van Oers, R. (2012). How can we categorise and interpret civic integration policies?. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38(1), 163–171
- Mincer, J. (1974). *Schooling, Experience and Earnings*. New York: Columbia University Press for the National Bureau of Economic Research.

Mincer, J. (1981). *Human capital and economic growth*. Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research.

Minkenberg, M. & Perrineau, P. (2007). The radical right in the European elections 2004. *International Political Science Review*, Vol 28, No. 1, 29–55.

Mitsilegas, V. (2007). Border Security in the European Union. Towards Centralised Controls and Maximum Surveillance. En Baldaccini, A., Guild, E., & Toner, H. (Ed.). *Whose freedom, security and justice?: EU immigration and asylum law and policy*. Oxford: Hart.

Mitsilegas, V., Monar, J., & Rees, W. (2003). *The European Union and internal security: Guardian of the people?*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Molina, I. (2010). 'Innovar Europa' en tiempos de tribulación. *Política exterior*, 24 (136), 76-88.

Molina, I. (2017). El diseño político-institucional en el debate sobre el futuro de Europa. *Boletín de Estudios Económicos*, 72(222), 563-581.

Monar, J. (1999). *Flexibility and closer cooperation in an emerging European migration policy: Opportunities and risks*. Roma: Centro Studi di Politica Internazionale.

Monar, J. (2004). The EU as an International Actor in the Domain of Justice and Home Affairs. *European Foreign Affairs Review*, 9:4, 395–415.

Money, J. (1997). No vacancy: The political geography of immigration control in advanced industrial countries. *International Organization*, 51(4), 685–720.

Monzini, P. (2011). Recent arrivals of Migrants and Asylum-Seekers by Sea to Italy: Problems and Reactions. *ARI 75/2011*, April. Madrid: Real Instituto Elcano.

Morales, L., Pilet, J.B. & Ruedin, D. (2015). The Gap between Public Preferences and Policies on Immigration: A Comparative Examination of the Effect of Politicisation on Policy Congruence. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41:9, 1495-1516.

Morehouse, C., & Blomfield, M. (2011). *Irregular migration in Europe*. Washington DC.: Migration Policy Institute.

Morgades Gil, S. (2014). La responsabilidad de examinar las demandas de asilo presentadas en la Unión Europea: revisión del sistema de Dublin basada en los estándares europeos de protección de

los derechos humanos. En La Spina, E., & Solanes Corella, Á. (Ed.). *Políticas migratorias, asilo y derechos humanos : un cruce de perspectivas entre la unión europea y españa* (pp. 187-210). Valencia: PUV.

Morgenthau, H. J. (1952). Another "Great Debate": The National Interest of the United States. *The American Political Science Review*, 46(4), 961–988.

Mudde, C. (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mudde, C. (2014). Fighting the system? Populist radical right parties and party system change. *Party Politics*, 1(10), 1-10.

Mudde, C. (2019). *The far right today*. Cambridge: Polity Press.

Nascimbene, B. (2016). Refugees, the European Union and the 'Dublin system'. The Reasons for a Crisis. *European Papers-A Journal on Law and Integration*, 2016(1), 101-113.

Neal, A. (2009). Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX. *Journal of Common Market Studies*, vol. 47 (2), 333-356.

Noll, G. (2006). *The Euro-African migration conference: Africa sells out to Europe*. Open Democracy, 14 July 2006.

Nyberg-Sorensen, N., Van Hear, N. & Pengberg-Pedersen, P. (2002). The Migration-Development Nexus Evidence and Policy Options State-of-the-Art Overview. *International Migration*, 40 (5), 3-7.

OCDE (2017) *Interrelations between Public Policies, Migration and Development*. Paris: OECD Publishing.

Ochoa Espejo, P. (2017). The ethics of immigration. *Contemporary Political Theory*, 16(1), 151-154.

Olesti Rayo, A. (2008). Las políticas de la Unión Europea relativas al control en las fronteras, asilo e inmigración. *Revista De Derecho Constitucional Europeo*, 2008, 13-48.

Ortega, A. (1994). *La razón de Europa*. Madrid: El nuevo siglo xx/xxi. El País.

OXFAM (2017). An emergency for whom? The EU Emergency Trust Fund for Africa-migratory routes and development aid in Africa. *OXFAM Briefing Note*, November 2017.

- Paçacı, S. (2019). Three Years on: An Evaluation of the EU-Turkey Refugee Deal. *Migration Research Center - Koç University Working Papers 04/2019*.
- Palm, E. (2020). Externalized migration governance and the limits of sovereignty: the case of partnership agreements between EU and Libya. *Theoria*, 86(1), 9–27.
- Papademetriou, D. G. (1996). Book Review: The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights. *Population and Development Review*, 22, 3, 569-573.
- Papadopoulos, A. G. (2016). From migration crisis to refugee crisis in Europe: Securitization priorities vs what?. *Hellenic Observatory*. LSE European Institute.
- Parkes, R. (2007). The EU under Siege? The Development of EU Migration Policy from the Treaty of Amsterdam to the European Constitution. *Foreign Policy in Dialogue*, vol.8, issue 22, 7-15.
- Parlamento Europeo (2016a). *The Cost of Non-Schengen: Civil Liberties, Justice and Home Affairs aspects*. Bruselas: Servicio de Estudios del Parlamento Europeo.
- Parlamento Europeo (2016b). *The Cost of non-Schengen: the impact of border controls within Schengen on the Single Market*. Bruselas: Servicio de Estudios del Parlamento Europeo.
- Parlamento Europeo (2021). *Protección de los derechos humanos y política exterior de la Unión en materia de migración*. P9\_TA (2021) 0242. Bruselas, 19 de mayo de 2021.
- Pascouau, Y., & McLoughlin, S. (2012). EU Single Permit Directive: a small step forward in EU migration policy. *Policy Brief*. European Policy Centre.
- Pastore, F. (2001). Reconciling the Prince's Two "Arms": Internal–External Security Policy Coordination in the European Union. *EU-ISS Occasional Paper* no. 30, October. European Union Institute for Security Studies.
- Pastore, F. (2002). Aenea's Route: Euro-Mediterranean Relations and International Migration. En Lavenex, S. & Uçaver, E.M. (Ed.). *Migration and the Externalities of European Integration* (pp. 105-123). Lanham MD: Lexington Books.
- Pastore, F. (2004). Visas, Borders, Immigration: Formation, Structure and Current Evolution of the EU Entry Control System. *Europe's Area of Freedom, Security, and Justice*, 89-142.

Pastore, F. & Henry, G. (2016) Explaining the Crisis of the European Migration and Asylum Regime. *The International Spectator*, 51:1, 44-57.

Pawlak, P., & Kurowska, X. (2012). The fog of border. The fragmentation of the European Union's border policies. En Kaunert, C., Léonard, S., & Pawlak, P. (Ed.). *European homeland security: a European strategy in the making?* (Vol. 94). Routledge.

Peers, S. (1998). Building fortress Europe: The development of EU migration law. *Common Market Law Review*, 35:1998, 1235-1272.

Pérez Ramírez, M. & Pinyol-Jiménez, G. (2020). El «acuerdo UE-Turquía» sobre personas refugiadas: vulneración de derechos, externalización y dependencia. En Domínguez de Olazábal, I., Ferrero Turrión, R., Mesa García, B. Pérez Ramírez, M., Pinyol-Jiménez, G. & Terrón Cusi, A. Flujos Migratorios en el Mediterráneo: causas, políticas y reforma. *Documento de Trabajo Opex Nº 102/2020* (pp. 67-89). Madrid: Fundación Alternativas.

Petras, E. M. (1981). The Global Labor Market in the Modern World-Economy. *International Migration Review*, 15(1\_suppl), 44-63.

Petroni, N. (2020). EU Integration and Policy (In) coherence towards Irregular Migration. En Harwood, M., Moncada, S. & Pace, R. (Ed.). *The future of the European Union : Demisting the Debate* (pp. 230-243). Msida: University of Malta.

Piché, V. (2013) (ed.) Les théories de la migration. *Les Manuels, série Les Textes fondamentaux*. Paris: INED.

Pinyol-Jiménez, G. (2006). The External Dimension of the UE Immigration Policy. Relations with the Countries of Origin and Transit. *IEMed Mediterranean Yearbook*. Barcelona: IEMed.

Pinyol-Jiménez, G. (2007). España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 79-80, 87-105.

Pinyol-Jimenez, G. (2012). The migration-security nexus in short: instruments and actions in the European Union. *Amsterdam Law Forum*, 4, 36.

Pinyol-Jiménez, G. (2018). Hacia una política europea de inmigración integral: ¿reto o mito?. En Closa, C. & Molina, I. (coord.). *El futuro de la Unión Europea. Informe Elcano 23*. Madrid: Real Instituto Elcano.

Pinyol-Jiménez, G. (2019). Deconstrucción de la política europea de inmigración. *Política exterior*, 33(187), 68-74.

Pinyol-Jiménez, G. (2020). The New Pact on Migration and Asylum: a proposal on (maritime) border control. En Zapata Barrero, R., Scholten, P., Morgades Gil, S., Pinyol, G., Martín, I., Fakhoury Mühlbacher, T., & Musette, M. S. The new EU pact and its impact on Mediterranean migration governance: continuity or rupture?. *EuroMedMig Policy Paper Series*, 3, pp. 10-13.

Pinyol-Jiménez, G. (2021a). Migraciones en la Unión Europea en tiempos de pandemia. *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2020, 34-48. Barcelona: CIDOB.

Pinyol-Jiménez, G. (2021b). Dinámicas migratorias, espacios multiculturales y retos multinivel. En Ubasart González, G. & Gomà, R. (Coord.). *Vidas en transición: (Re)construir la ciudadanía social* (pp. 74-89). Madrid: Tecnos.

Piore, M. J. (1949). *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*. New York: Cambridge University Press.

PNUD (1990). *Human development report 1990: Concept and Measurement of human development*. New York: Oxford University Press.

PNUD (1994) *Informe de Desarrollo Humano*. New York: Oxford University Press.

Portes, A. & Böröcz, J. (1989). Contemporary immigration: Theoretical perspectives on its determinants and modes of incorporation. *International migration review*, 23(3), 606-630.

Pryce, R. (1994). The Maastricht treaty and the new Europe. En Duff, A., Pinder, J., & Pryce, R. (2002). *Maastricht and Beyond: Building a European Union* (pp. 3-18). Hoboken: Taylor and Francis.

Ráczová, O., Brudzińska, K., Kudzko, A. & Navrátilová, Z. (2019). *Europe's Migration Myths*. GLOBSEC Policy Institute.

Ravenstein, E. G. (1885). The Laws of Migration. *Journal of the Statistical Society of London*. Vol. 48, n.2, pp. 167-235.

Rawls, J. (1993). The law of peoples. *Critical Inquiry*, 20(1), 36-68.

Revelo Arellano, M.D. (2018). Securitización como supervivencia, securitización como actos del habla: crítica a la Escuela de Copenhague. *Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 22, 58-69.

Ribas-Mateos, N. (2011) Security and Insecurity at the Border: Notes from the Mexican-US Border when considering the Mediterranean. En Lazaridis, G. (Ed.). *Security, Insecurity and Migration in Europe* (pp. 51-66). Surrey: Ashgate.

Ripoll Servent, A. (2019a). The EU's refugee 'crisis': Framing policy failure as an opportunity for success. *Politique Européenne*, 65, 3, 178-210.

Ripoll Servent, A. (2019b). The European Parliament after the 2019 elections: Testing the Boundaries of the 'cordon sanitaire'. *Journal of Contemporary European Research*, 15(4), 331-342.

Ripoll, S. A., & Trauner, F. (2014). Do supranational eu institutions make a difference? eu asylum law before and after 'communitarization'. *Journal of European Public Policy*, 21(8), 1142–1162

Roe, P. (2004). Securitization and Minority Rights: Conditions of Desecuritization. *Security Dialogue*, 35, 3, 279-294.

Roe, P. (2005). *Ethnic violence and the societal security dilemma* (Ser. Routledge studies in nationalism and ethnicity). Routledge.

Roe, P. (2012). Is securitization a negative concept? Revisiting the normative debate over normal versus extraordinary politics. *Security Dialogue* 43 (3). 249-266.

Roman, E. (2015). Mediterranean Flows into Europe. Refugees or Migrants?. En *IEMed Mediterranean yearbook 2015*. Barcelona: IEMed.

Rothschild, E. (1995). What is security?. *Daedalus*, 124(3), 53-98.

Sabbati, G., & Poptcheva, E. M. (2015). Irregular immigration in the EU: Facts and Figures. *European Parliament Research Service*, 4. Brussels: European Parliament.

Sanahuja, J. A. (2005). Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11 S: los Objetivos del Milenio y la "securización" de la ayuda. *Documentación social*, (136), 25-42.

Sanahuja, J. A. (2018). Reflexividad, emancipación y universalismo: cartografías de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista Española de Derecho Internacional*, 70 (2), 101-125.

Sanahuja, J. A. & Schünemann, J. (2012). El nexos seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda. En Sanahuja, J. A. (Coord.). *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores* (pp. 17-70). Madrid, ICEI/Editorial Complutense.

Sanahuja, J.A. (2016). La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera”. *Anuario CEIPAZ 2015-2016*. Zaragoza: Fundación CEIPAZ.

Santos Vara, J. & Pascual Matellán, L. (2021). The Externalisation of EU Migration Policies: The Implications Arising from the Transfer of Responsibilities to Third Countries. En Douma W.T., Eckes C., Van Elsuwege P., Kassoti E., Ott A., Wessel R.A. (Ed.). *The Evolving Nature of EU External Relations Law*. (pp. 315-332). The Hague: T.M.C. Asser Press.

Santos Vara, J. (2018). La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras?. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 59, 143-186.

Sasse, G. (2005). Securitization or Securing Rights? Exploring the Conceptual Foundations of Policies towards Minorities and Migrants in Europe. *Journal of Common Market Studies*, 43: 673–693.

Sassen, S. (1996). Beyond sovereignty: Immigration policy making today. *Social Justice*, 23(3), 9–20.

Sassen, S. (1998). *Globalization and its discontents: Essays on the new mobility of people and money*. New York: The New Press.

Sassen, S. (2003). *Guests and aliens*. New York: New Press.

Scheel, S. (2020). Reconfiguring Desecuritization: Contesting Expert Knowledge in the Securitization of Migration. *Geopolitics*, 1-27.

Scherrer, A., Jeandesboz, J., & Guittet, E. P. (2011). *Developing an EU Internal Security Strategy, fighting terrorism and organised crime*. Brussels: European Parliament.

Schneider, (2017). The Asylum Lottery: Recognition Rates Vary Strongly within Germany. *EUMigrationLaw Blog*.

Scholten, P. (2020). A general overview of this working agenda: Is there a new framework of migration governance?. En Zapata Barrero, R., Scholten, P., Morgades Gil, S., Pinyol, G., Martín, I., Fakhoury Mühlbacher, T., & Musette, M. S. The new EU pact and its impact on Mediterranean migration governance: continuity or rupture?. *EuroMedMig Policy Paper Series*, 3, pp. 4-5.

Schuster, L. (2005). A sledgehammer to crack a nut: detention, deportation and dispersal in Europe. *Social Policy and Administration*, 39(6), 606–621.

Šelo Šabić, S. (2017). *The relocation of refugees in the European Union*. Friedrich Ebert Stiftung.

Senn, M. (2017). The art of constructing (in)security: Probing rhetorical strategies of securitisation. *Journal of International Relations and Development*, 20(3), 605-630.

Siegfried, K. & Dyke, J. (2015). Playing the EU Asylum Lottery. *The New Humanitarian*.

Sirkeci, I., & Yucesahin, M.M. (2020). Coronavirus and Migration: Analysis of Human Mobility and the Spread of Covid-19. *Migration Letters*, 17(2), 379-398.

Sjöstedt, R. (2017). Securitization Theory and Foreign Policy Analysis. En *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Sliwinski, K. F. (2016). A 'securitization' of immigration policy: the case of European Union. *Asia-Pacific Journal of EU Studies*, 14(1), 25.

Slominski, P., & Trauner, F. (2018). How do Member States Return Unwanted Migrants? The Strategic (non-)use of 'Europe' during the Migration Crisis. *Journal of Common Market Studies*, 56 (1), 101-118.

Smith, A. (2011). *La riqueza de las naciones*. Barcelona: Biblioteca Nueva, Editorial, S.L.

Smith, D. L. (2011). *Less than human: Why we demean, enslave, and exterminate others*. St. Martin's Press.

Soddu, P. (2006). Ceuta and Melilla: Security, human rights and frontier control. *Institut Europeu de la Mediterrània (Ed.). IEMED Mediterranean Yearbook*, 212-214. Barcelona: IEMed.

Solanes, Á. (2005). La política de inmigración en la Unión Europea. Desde tres claves. *Arbor*, 181(713), 81-100.

Sorroza, A. (2006). La Conferencia Euroafricana de Migración y Desarrollo: más allá del 'espíritu de Rabat'. *ARI*, 93/2006. Madrid: Real Instituto Elcano.

Soysal, Y. N. (1994). *Limits of citizenship: Migrants and postnational membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.

Spijkerboer, T. (2007). The Human Costs of Border Control. *European Journal of Migration and Law*, 9, p. 127-139.

Spijkerboer, T. (2016). Fact Check: Did the EU-Turkey Deal Bring Down the Number of Migrants and of Border Deaths?. *Border Criminologies Blog*.

Stark, O. & Bloom, D. E. (1985). The new economics of labor migration. *The American Economic Review*, 75(2), 173-178.

Startin, N. (2010). Where to for the radical right in the European Parliament? The rise and fall of transnational political cooperation. *Perspectives on European Politics and Society*, 11(4), 429–449.

Stefan, M., & Cortinovic, R. (2021). 16. Setting The Right Priorities: Is the New Pact on Migration and Asylum Addressing The Issue of Pushbacks at EU External Borders?. En Carrera, S. & Geddes, A. (Ed.). *The EU Pact on Migration and Asylum in light of the United Nations Global Compact on Refugees* (pp. 180-194 ). Firenze: European University Institute.

Stierl, M. (2020). Reimagining Europe through the governance of migration. *International Political Sociology*, 14(3), 252–269.

Stouffer, S. A. (1940). Intervening Opportunities: A Theory Relating Mobility and Distance. *American Sociological Review* 5: 845–867.

Stritzel, H. (2007). Towards a theory of securitization: Copenhagen and beyond. *European Journal of International Relations*, 13(3), 357–383.

Stritzel, H. (2011). Security as translation: threats, discourse, and the politics of localisation. *Review of International Studies*, 37(5), 2491–2517

Stritzel, H. (2014). *Security in Translation*. (New Security Challenges Series). Palgrave Macmillan, London.

- Tagliapietra, A. (2019). *The European Migration Crisis: A Pendulum Between the Internal and External Dimensions*. Roma: Istituto Affari Internazionali.
- Taureck, R. (2006). Securitization theory and securitization studies. *Journal of International Relations and Development*, 9(1), 53-61.
- TCE (2021a). El apoyo de Frontex a la gestión de las fronteras exteriores: ha sido insuficientemente eficaz hasta la fecha. *Informe Especial*, 8. Tribunal de Cuentas Europeo.
- TCE (2021b). Cooperación de la UE con terceros países en materia de readmisión. *Informe Especial*, 15. Tribunal de Cuentas Europeo.
- Teitgen-Colly, C. (2006). The European Union and asylum: an illusion of protection. *Common Market Law Review*, 43(6), 1503–1566.
- Terrón, A. (2001). El debate sobre la inmigración en la Unión Europea. Marco general. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 53, 13-30.
- Terrón, A. (2020). Prólogo. Política y políticas de migración en la Unión Europea. En Domínguez de Olazábal, I., Ferrero Turrión, R., Mesa Garcia, B. Pérez Ramírez, M., Pinyol-Jiménez, G. & Terrón Cusi, A. *Flujos Migratorios en el Mediterráneo: causas, políticas y reforma*. Documento de Trabajo Opex Nº 102/2020 (pp. 5-11). Madrid: Fundación Alternativas.
- Terrón, A. (2021). *EU borders and the EU Future*. Conferencia en la Fundació Catalunya Europa. 14 de julio. Barcelona.
- The Economist (1991). Immigration: The other fortress europe. *The Economist*, 319, 45.
- Tickner, A.B. & Wæver, O. (2013). Introducción: Epistemologías geoculturales. En GERI-UAM (Ed.) *La Teoría de Relaciones Internacionales en y desde el Sur*. *Relaciones Internacionales*, 22, 167-209.
- Tirman, J. (2006). Immigration and insecurity: post-9/11 fear in the United States. *MIT Center for International Studies Audit of the Conventional Wisdom*, 06-09.
- Todaro, M. P. (1969). A model of labor migration and urban unemployment in less developed countries. *The American economic review*, 59(1), 138-148.
- Torres, D. de (2017). *Manual Antirumores*. Estrasburgo: Consejo de Europa

- Trauner, F. & Ripoll Servent, A. (2016). The communitarization of the area of freedom, security and justice: why institutional change does not translate into policy change. *Journal of Common Market Studies*, 54(6), 1417–1432
- Triandafyllidou, A. (2005). Nuevos retos para Europa: migración, seguridad y derechos de ciudadanía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 69, p. 39-59.
- Triandafyllidou, A. (2009). Pathways into irregularity: The Social Construction of Irregular Migration. Clandestino Project Final Report. Comisión Europea.
- Triandafyllidou, A. (Ed.). (2016). *Irregular migration in Europe: myths and realities*. Routledge.
- Trilling, D. (2019). Protecting the European way of life' from migrants is a gift to the far right. *The Guardian*, 13 septiembre de 2019.
- Trujillo-Pagan, N. (2014). Emphasizing the 'complex' in the 'immigration industrial complex'. *Critical Sociology*, 40(1), 29–46.
- Uçarer, E. M. (2001). From the sidelines to center stage: sidekick no more? The European Commission in Justice and Home Affairs. *European Integration online Papers*, 5(5).
- Ulusoy, O. & Battjes, H. (2017). Situation of Readmitted Migrants and Refugees from Greece to Turkey under the EU-Turkey Statement. *Migration Law Series*, 15, University of Amsterdam.
- Van der Brug, W., D'Amato, G., Ruedin, D., & Berkhout, J. (Eds.). (2015). *The politicisation of migration*. Routledge.
- Van Dijk, T. A. (1979). Relevance assignment in discourse comprehension. *Discourse processes*, 2(2), 113-126.
- van Selm, J. (2000). *Kosovo's refugees in the European Union*. London: Pinter
- van Selm, J. (2002). Immigration and Asylum or Foreign Policy: The EU's Approach to Migrants and Their Countries of Origin. En Lavenex, S. & Uçarer, E.M. (Ed.). *Migration and the Externalities of European Integration* (pp. 143-160). Lanham, MD: Lexington Books.

Vatta, A. (2017). The EU Migration Policy between Europeanization and Re-Nationalization. En Baldin, S. & Zago, M. (Ed.). *Europe of Migrations: Policies, Legal Issues and Experiences* (pp. 13-31). Trieste: EUT.

Vertovec, S. (2011). The cultural politics of nation and migration. *Annual Review of Anthropology*.

Vestri, G. (2012). Inmigración y extranjería: En camino hacia el Tratado de Amsterdam. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 45(134), 689-714.

Vicente Blanco, D. J. (2003). Una regulación integral de la inmigración para Europa. *Revista de derecho de la Unión Europea*, 1(5), 91-116.

Vitorino, A. (2004). *The future of the European Union Agenda on Asylum, Migration and Borders*. Brussels: Centre for European Policy Studies y King Baudouin Foundation.

Völkel, J. C. (2017). When Interior Ministers play diplomats: Fatal ambiguities in Europe's securitised migration policy. En Jünemann, A. & Schmidt, H. (Ed.) *Fortress Europe?: Challenges and Failures of Migration and Asylum Policies* (pp. 83-103). Wiesbaden: Springer VS.

Wæver, O. (1993). *Identity migration and the new security agenda in Europe*. Pinter Publishers.

Wæver, O. (1995a). Securitization and desecuritization. En Lipschutz, R.D. (Ed). *On Security. New directions in world politics*. New York: Columbia University Press.

Wæver, O. (1995b). Identity, Integration and Security: Solving the Sovereignty Puzzle. *Journal of International Affairs*, 48 (2), 389-431.

Wæver O. (1998). Insecurity, Security, and Asecurity in the West European Non-War Community. En Adler F. & Barnett M. (Ed.). *Security Communities* (pp. 69-118). Cambridge: Cambridge. University Press.

Wæver, O. (2000). The EU as a Security Actor: Reflections from a Pessimistic Constructivist on Post Sovereign Security Orders. En Kelstrup, M. & Williams, M.C. (Ed.). *International Relations Theory and the Politics of European Integration*, 250–94, London: Routledge.

Wæver, O. (2004). Aberystwyth, Paris, Copenhagen: New "Schools" in Security Theory and Their Origins Between Core and Periphery. *Paper presentado en la 45th Annual Convention of the International Studies Association*, Montreal, Canada, 17–20 March.

Wæver, O. (2011). Politics, security, theory. *Security Dialogue*, 42(4/5), 465-480

Wæver, O., Buzan, B., Lemaitre, P. & Kelstrup, M. (1993). *Identity, migration and the new security agenda in Europe*. London: Pinter Publishers.

Wagner, M., Katsiaficas, C., Liebl, J., Hadj-Abdou, L., Dražanová, L. & Jeandesboz, J. (2020). *The state of play of Schengen governance: an assessment of the Schengen evaluation and monitoring mechanism in its first multiannual programme*. LIBE Study. Brussels: European Parliament.

Walters, W. (2010). Imagined migration world: the European Union's anti-illegal immigration discourse. En Geiger, M. & Pecoud, A. (Ed.). *The politics of international migration management* (pp. 160-183). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Weiner, M. (1992). Security, stability, and international migration. *International Security*, 17(3), 91–126.

Weiner, M. & Münz, R. (1997). *Migrants, Refugees and Foreign Policy: U.S. and German policies towards countries of origin*. Providence/Oxford: Berghahn Books.

Wessels, J. (2021). The New Pact on Migration and Asylum: Human Rights challenges to border procedures. *RLI Blog on Refugee Law and Forced Migration*.

Wichum, R. (2013). Security as dispositif: Michel Foucault in the field of security. *Foucault Studies*, 15, 164-171.

Wihtol de Wenden, C. (2009). L'Europe, un continent d'immigration malgré lui. *Études*, 410 (3), 317-328.

Wihtol de Wenden, C. (2019). Europe, mondialisation et migrations. *Hermès, La Revue*, 3(3), 165-167.

Wihtol de Wenden, C. & Ambrosetti, E. (2016). Borders, Refugees And Migration: What Right To Mobility In The Mediterranean?. *Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica*, 70(2), 7-14.

Williams M. C. (2003). Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. *International Studies Quarterly*, n° 47, 511-531.

Williams, M.C. (1998). Modernity, Identity and Security: A Comment on the “Copenhagen controversy”. *Review of International Studies* 23(3). 435–440.

Williams, M.C. (2003). Words, images, enemies: Securitization and international politics. *International Studies Quarterly*, 47(4), 511-531.

Williams, P.D. (2007). Security studies, 9/11 and the long war. En Bellamy, A.J., Bleiker, R., Davies, S.E., & Devetak, R. (Ed.). *Security and the War on Terror* (1st ed.). (pp. 9-24). Routledge.

Williams, P.D. (2008a). (ed.). *Security Studies: An Introduction*. Oxon: Routledge.

Williams, P.D. (2008b). Security studies, 9/11 and the long war. *Security and the War on Terror*, 9-24.

Wolfers, A. (1952). ‘National Security’ as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*, vol. 67 (4), 481-502.

Wolff, S., Goudappel, F. and de Zwaan, J. (Ed.) (2011) *Freedom, Security and Justice after the Lisbon Treaty and the Stockholm Programme*. The Hague: TMC Asser Press.

Wunderlich, D. (2013). Implementing EU external migration policy: Security-driven by default?. *Comparative European Politics*, 11(4), 406-427.

Wyn Jones, R. (1999). *Security, Strategy and Critical Theory*. London: Lynne Rienner

Young, I. M. (1996). Political theory: An overview. En Goodin, R.E. & Klingemann, H. (Ed.) *A new handbook of political science* (pp. 470–502). New York: Oxford University Press.

Zapata-Barrero, R. (2001). Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 53, 149-176.

Zapata-Barrero, R. (2009). Political discourses about borders: On the emergence of a European political community. En Lindahl, H. (ed.). *A Right to Inclusion and Exclusion? Normative Fault Lines of EU's Area of Freedom, Security and Justice* (pp. 15-31). Oxford: Hart Publishing Ltd.

Zapata-Barrero, R. (2013). The external dimension of migration policy in the Mediterranean region: Premises for normative debate. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2, 1–36

Zapata-Barrero, R. (2017). The Conceptual Dynamics of Borders in a World in Motion. En Bernes, L.A., Bousetta, H. & Zickgraf, C. (Ed.). *Migration in the Western Mediterranean: Space, Mobility and Borders* (pp. 13-31). Abingdon, Oxon: Routledge.

Zapata-Barrero, R. (2020). "Mediterranean thinking" for mapping a Mediterranean migration research agenda. *Comparative Migration Studies*, 8:1.

Zimmermann, K. F. (1995). *Tackling the European migration problem*. München: SELAPO.

Zipf, G. (1949). *Human behaviour and the principle of least effort*. Addison-Wesley, Cambridge

Zlotnik, H. (1992). Empirical identification of international migration systems. En Kritz, M. M., Lim, L. L., & Zlotnik, H. (Ed.). *International migration systems: a global approach* (pp. 19-40). USA: Oxford University Press. USA.

## **Fuentes primarias**

*Acta Única Europea*. Diario Oficial L 169/01, 29 de junio de 1987, pp. 01-28.

*Acuerdo de Sarrebruck (Accord entre la France et la RFA relatif à la suppression graduelle des contrôles à la frontière franco-allemande)*. Sarrebruck, 13 julio de 1984.

*Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes*, firmado en Schengen el 14 de junio de 1985. Diario Oficial n° L 239 de 22/09/2000 p. 0013 – 0018.

CESE - Comité Económico y Social Europeo (2016). *La cooperación con terceros países en la promoción de la migración regular hacia la UE*. REX/460.

CESE - Comité Económico y Social Europeo (2020). *Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo» [COM(2020) 609 final]*. EESC 2020/04226. OJ C 123, 9.4.2021, p. 15–21.

Comisión Europea (1974). *Action programme in favour of migrant workers and their families*. COM(74) 2250 14 December 1974. Bulletin of the European Communities. Supplement 3/76.

Comisión Europea (1985). *Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985)*. COM(85) 310 Final. Bruselas, 14 de junio de 1985.

Comisión Europea (1991a). *Comunicación de la Comisión sobre Inmigración*. SEC (91) 1855. Bruselas, 23 de octubre de 1991.

Comisión Europea (1991b). *Comunicación sobre el derecho de asilo*. SEC (91) 1857 final. 11 de octubre de 1991.

Comisión Europea (1994). *Comunicación sobre las políticas de inmigración y el derecho de asilo*. COM (94) 23 final. 23 de febrero de 1994.

Comisión Europea (2000a). *Marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de «libertad, seguridad y justicia» en la Unión Europea*. COM (2000) 167 final. Bruselas, 24 de marzo de 2000.

Comisión Europea (2000b). *Comunicación sobre una política comunitaria de migración*. COM (2000) 757 final. Bruselas, 22 de noviembre de 2000.

Comisión Europea (2002a). *Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents*. COM (2002) 175 final. Bruselas, 10 de abril de 2002.

Comisión Europea (2002b). *Comunicación sobre la integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros I. Migración y desarrollo II. informe sobre la eficacia de los recursos financieros disponibles a escala comunitaria para la repatriación de inmigrantes y de solicitantes de asilo rechazados, para la gestión de las fronteras exteriores y para proyectos de asilo y migración en terceros países*. COM(2002) 703 final. Bruselas, 3 de diciembre de 2002.

Comisión Europea (2003a). *Comunicación sobre Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa*. COM (2003) 104 final. Bruselas, 11 de marzo de 2003.

Comisión Europea (2003b). *Report on the Implementation of the Council Conclusions on Intensified Co-operation on the Management of Migration Flows with Third Countries of 18 November 2002*. SEC (2003) 815. Bruselas, 9 de julio de 2003.

Comisión Europea (2003c). *Actualización semestral del marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de "libertad, seguridad y justicia" en la Unión Europea (Primer semestre 2003)*. COM(2003) 291 final. Bruselas, 22 de mayo de 2003.

Comisión Europea (2004a). *Comunicación sobre Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones*. COM(2004) 401 final. Bruselas, 2 de junio de 2004.

Comisión Europea (2004b). *Libro Verde sobre el planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica*. COM (2004) 811. Bruselas, 11 de enero de 2005.

Comisión Europea (2005a). *Comunicación Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia*. COM(2005) 184 final. Bruselas, 10 de mayo de 2005.

Comisión Europea (2005b). *El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo*. COM (2005) 390 final. Bruselas, 1 de septiembre de 2005.

Comisión Europea (2005c). *Comunicación Hacia una Estrategia sobre la dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*. COM (2005) 491 final. Bruselas, 12 de octubre de 2005.

Comisión Europea (2005d). *Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court*. COM (2005) 621 final. Bruselas, 30 de noviembre de 2005.

Comisión Europea (2005e). *Informe provisional sobre el seguimiento de la reunión informal de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Hampton Court*. COM (2005) 645 final. Bruselas, 7 de diciembre de 2005.

Comisión Europea (2006a). *Comunicación sobre las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración ilegal de los nacionales de terceros países*. COM (2006) 402. Bruselas, 19 de junio de 2006.

Comisión Europea (2006b). *Comunicación sobre El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración*. COM (2006) 735 final. Bruselas, 30 de noviembre de 2006.

Comisión Europea (2007). *Aplicación del «Planteamiento global sobre la migración» a las regiones orientales y sudorientales vecinas de la Unión Europea*. COM (2007) 247 final. Bruselas, 16 de mayo de 2007.

Comisión Europea (2008). *Comunicación sobre “Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos”*. COM (2008) 359 final. Bruselas, 17 de junio de 2008.

Comisión Europea (2009). *Comunicación sobre Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos*. COM (2009) 262 final. Bruselas, 10 de junio de 2009.

Comisión Europea (2011a). *Comunicación conjunta sobre Asociación para la democracia y la prosperidad compartida con los países del Mediterráneo meridional*. COM (2011) 200 final. Bruselas, 8 de marzo de 2011.

Comisión Europea (2011b). *Comunicación sobre migración*. COM (2011) 248 final. Bruselas, 4 de mayo de 2011.

Comisión Europea (2011c). *Comunicación sobre Un diálogo para la migración, la movilidad y la seguridad con los países del Mediterráneo Meridional*. COM (2011) 292 final. Bruselas, 24 de mayo de 2011.

Comisión Europea (2011d). *Comunicación conjunta sobre Una nueva respuesta a una vecindad cambiante*. COM (2011) 303 final. Bruselas, 25 de mayo de 2011.

Comisión Europea (2011e). *Comunicación sobre el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad*. COM (2011) 743 final. Bruselas, 18 de noviembre de 2011.

Comisión Europea (2013). *Comunicación sobre la labor del Grupo Especial para el Mediterráneo*. COM (2013) 869 final. Bruselas, 4 de diciembre de 2013.

Comisión Europea (2014). *Comunicación sobre V Informe anual de Migración y Asilo (2013)*. COM (2014) 288 final. Bruselas, 22 de mayo de 2014.

Comisión Europea (2014a). *Comunicación “Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad”*. COM (2014) 154 final. Estrasburgo, 11 de marzo de 2014

Comisión Europea (2014b). *Programa de trabajo de la Comisión para 2015 Un nuevo comienzo*. COM (2014) 910 final. Estrasburgo, 16 de diciembre de 2014.

Comisión Europea (2015). *Agenda Europea sobre Migración*. COM (2015) 240 final. Bruselas, 13 de mayo de 2015.

Comisión Europea (2016). *Hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una mejora de las vías legales a Europa*. COM(2016) 197 final. Bruselas: Comisión Europea. Bruselas, 6 de abril de 2016.

Comisión Europea (2017a). *Décimo informe sobre reubicación y reasentamiento*. COM (2017) 202 final. Bruselas, 2 de marzo de 2017.

Comisión Europea (2017b). *Seventh Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*. COM(2017) 470 final. Bruselas, 6 de septiembre de 2017.

Comisión Europea (2019a). Prioridades de la Unión Europea para 2019-2024. [https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities\\_es](https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities_es) (Acceso: 14 de mayo de 2022).

Comisión Europea (2019b). *Facts matter: Debunking Myths about Migration*. Marzo de 2019. [https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2019-03/20190306\\_managing-migration-factsheet-debunking-myths-about-migration\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2019-03/20190306_managing-migration-factsheet-debunking-myths-about-migration_en.pdf) (Acceso: 14 de mayo de 2022).

Comisión Europea (2020a). *Comunicación COVID-19: Directrices sobre la aplicación de las disposiciones pertinentes de la UE en materia de procedimientos de asilo y retorno y de reasentamiento*. 2020/C 126/02. Bruselas, 17 de abril de 2020.

Comisión Europea (2020b). *Comunicación de la Comisión relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo*. COM(2020) 609 final. Bruselas, 23 de septiembre de 2020.

Consejo de la Unión Europea (2008). *Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo de 24 de septiembre de 2008*. 13189/08 ASIM 68.

Consejo Europeo (1990). *Conclusiones del Consejo Europeo*. Dublín, 25 y 26 de junio de 1990.

Consejo Europeo (1991). *Conclusiones del Consejo Europeo*. Luxemburgo, 28 y 29 de junio de 1991.

Consejo Europeo (1992). *Conclusiones del Consejo Europeo*. Edimburgo, 11 y 12 de diciembre de 1992.

Consejo Europeo (1999). *Conclusiones del Consejo Europeo*. Tampere. 15 y 16 de octubre de 1999.

Consejo Europeo (2001). *Conclusiones del Consejo Europeo*. Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001.

Consejo Europeo (2002). *Conclusiones del Consejo Europeo*. Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002.

Consejo Europeo (2003). *Una Europa Segura en un Mundo Mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas.

Consejo Europeo (2005). *Conclusiones del Consejo Europeo*. Bruselas, 15 y 16 de diciembre de 2005.

Consejo Europeo (2005). *Programa de La Haya: Consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea*. Diario Oficial 2005/C 53/01. OJ C 53, 3.3.2005, p. 1–14.

Consejo Europeo (2010). *Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*. Diario Oficial C 115 de 4.5.2010.

Consejo Europeo (2014). *Conclusiones del Consejo Europeo*. Bruselas, 26 y 27 de junio de 2014.

Consejo Europeo (2015). *Political Declaration. Valletta Summit*. La Valletta, 11 y 12 de noviembre de 2015.

Consejo Europeo (2016). *Declaración UE-Turquía*, 18 de marzo de 2016. Comunicado de prensa. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (Acceso: 14 de mayo de 2022).

Consejo Europeo y Comisión Europea (1998). *Plan de acción del Consejo y de la Comisión, de 3 de diciembre de 1998, sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia*. Diario Oficial C 19 de 23.01.1999.

Consejo Europeo y Comisión Europea (2005). *Plan de Acción del Consejo y la Comisión por el que se aplica el Programa de la Haya sobre refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea*. Diario Oficial C 198, 12.8.2005, p. 1–22.

*Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes*. Diario Oficial L 239 de 22/09/2000 p. 0019 - 0062

*Convenio de Dublín. Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas. Diario Oficial C 254, 19 de agosto de 1997, p1. 1-12.*

*Declaración Schuman. 9 de mayo de 1950.*

*Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. Diario Oficial n° L 212 de 07/08/2001 p. 0012 – 0023.*

*Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares. Diario Oficial L 328 de 5.12.2002, p. 17/18.*

*Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. Diario Oficial L 16 de 23.1.2004, p. 44/53.*

*Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. Diario Oficial L 251 de 3.10.2003, p. 12/18.*

*Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. Diario Oficial L 348 de 24.12.2008, p. 98/107.*

*Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular. Diario Oficial L 168 de 30.6.2009, p. 24/32.*

*Directiva 77/486/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1977, relativa a la escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes. Diario Oficial L 199 de 06/08/1977 p. 0032 – 0033.*

Parlamento Europeo (1991). *Debates of the European Parliament*. Nº3-401/288-401/289. 21 de febrero de 1991.

Parlamento Europeo (2021). *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations. LIBE Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs*. Bruselas: Parlamento Europeo.

*Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. Diario Oficial L 349 de 25.11.2004, p.1.*

*Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. Diario Oficial J L 180, 29.6.2013, p. 31–59.*

*Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, C 340, 10 de noviembre de 1997, pp. 0001 - 0144.*

*Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Diario Oficial de la Unión Europea, C/306/01, 17 de diciembre de 1997.*

*Tratado de Maastricht. Tratado de la Unión Europea. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, C 191/01, 29 de julio de 1992, pp. 0001-0110.*

*Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, n° C 080, 10 de marzo de 2001, pp. 0001-0087.*

*Tratado de Roma. Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea. Roma, 25 de marzo de 1957*

*Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2020). Comunicado de prensa n.º 40/20: Sentencia en los asuntos acumulados C-715/17 Comisión/Polonia, C-718/17 Comisión/Hungría y C-719/17 Comisión/República Checa. Luxemburgo, 2 de abril de 2020.*

*Unión Europea (2012). Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Diario Oficial C 326/02, C 326/391. 26 Octubre 2012.*

*Unión Europea (2015). Agreement establishing the European Union Emergency Trust Fund for Stability and Addressing Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa, and its internal rules. La Valetta, 12 de noviembre de 2015.*

