

La externalización de la frontera sur

Control migratorio más allá de las fronteras oficiales de España y de la UE

Producciones Translocales¹

La dimensión exterior de la política migratoria

¿Cómo entender las complejidades de la denominada Europea Fortaleza para desarrollar denuncias y estrategias eficaces acordes a las transformaciones en curso? Por ejemplo, ¿cuál es la relación entre el blindaje de la frontera hispano-marroquí y el despliegue de guardas fronterizos españoles de forma casi permanente en las costas del oeste africano? Estas cuestiones dieron lugar a un proyecto de investigación interdisciplinar que cuenta con tres años de rastreo de documentos oficiales y de entrevistas en las instituciones más destacadas de la actual política migratoria a nivel de la UE y de España, incluyendo trabajo de campo en diferentes ciudades, principalmente, Madrid, Bruselas, Viena, Londres y Rabat.

«La dimensión exterior de la política migratoria» es la terminología oficial de la Unión Europea para denominar al proceso de expansión del control fronterizo de sus Estados miembros a países terceros, tanto a vecinos territoriales, como a países no limítrofes con la Unión Europea. Este fenómeno, también conocido por *externalización fronteriza*, conlleva una serie de transformaciones notables en la noción y la práctica de frontera, cambiando aspectos tan asumidos como el quién, el dónde y el cómo se establece el control fronterizo.

En primer lugar, gran parte del trabajo de control de fronteras es externalizado, a modo de subcontratación, a fuerzas policiales de otros países no europeos. A pesar de ser una novedad histórica relevante –rompe con la idea del gendarme celoso de su tarea exclusiva de guardar las puertas de su país–, el debate político y el conocimiento público sobre las consecuencias de este cambio de política fronteriza son prácticamente cero. Sin embargo, en la actualidad una parte significativa del trabajo de control fronterizo se realiza más allá de los límites territoriales del país, y no sólo por la Guardia Civil, cuerpo tradicionalmente encargado de esta

¹ *Producciones Translocales* es un colectivo de jóvenes investigadores entre España y Estados Unidos dedicados al intercambio y traducción de análisis-herramientas para la intervención social.

función; los actores de control fronterizo se han multiplicado y diversificado, incluyendo fuerzas policiales extranjeras, organizaciones supraestatales como la agencia europea Frontex (del francés *Frontières extérieures*), ministerios nacionales que antes no tenían asignada esta tarea, como el Ministerio de Empleo y Seguridad Social o la AECID, así como instituciones de naturaleza más difusa con escasa visibilidad pública, pero con peso importante en las decisiones políticas, como el ICMPD en el ámbito europeo o el FIAPP en España. También hay que mencionar las reuniones periódicas de carácter informal, pero influyentes, de ministros del Interior de varios países europeos y algunos del sur y este del Mediterráneo, como el grupo 5+5 o el *MTM Dialogue*.²

En segundo lugar, las fronteras dejan de ser líneas de demarcación en un territorio para ocupar extensiones geográficas de cientos de kilómetros cuadrados. En palabras de un analista político del Instituto Elcano, el Centro Regional de las Islas Canarias, está a cargo de «controlar la frontera marítima de África occidental, donde las fronteras españolas y las pan-europas ocupan un territorio de 8.500 m²». ³

Este 'estiramiento territorial' de la línea demarcatoria conlleva que fuerzas fronterizas del país en cuestión, en este caso la Guardia Civil de España y Frontex como agencia europea, se encuentren realizando sus funciones de vigilancia, interceptación y retorno de inmigrantes, no en su asignado puesto aduanero, sino a cientos de kilómetros del estrecho de Gibraltar, e incluso de las Canarias, límites reconocidos de la frontera sur española y europea.

² En estos círculos se promovió la ecuación entre migración = peligro a la seguridad nacional, que es la base del carácter restrictivo de la política migratoria y fronteriza de Europa, basada en la negación de entrada legal y de emisión de visados a los ciudadanos de una larga lista de países, sobre todo del Sur. El peso político de estos debates informales influyó en la decisión política de incluir a la inmigración denominada 'irregular' como uno de los tres componentes de la política de seguridad de la UE, junto al terrorismo y al tráfico ilegal de drogas. Esto es determinante para entender el proceso de *securización* de la migración en Europa que mermó la incipiente tradición de asilo que algunos países europeos practicaban.

³ F. Arteaga, Las operaciones de última generación: el Centro de Coordinación Regional de Canarias. In *Área: Seguridad y Defensa* - ARI N° 54/2007, 2007, p. 3.



Figura 1. Vigilancia Fronteriza desde las Islas Canarias

Fuente: Guardia Civil (2008) *SIVE: Five Years Monitoring the Border* (p. 96)

Es más, la Jefatura Fiscal y de Fronteras de la Guardia Civil tiene unidades desplegadas de forma cuasi permanente (desde 2006 en algunos casos) y con permiso para intervenir y patrullar en costas territoriales y marítimas de países vecinos como Marruecos, y más lejanos, como Mauritania, Senegal, Cabo Verde y realizar incursiones en Mali y Níger. «En la práctica, la frontera de España y la UE está en las aguas territoriales de Senegal, Mauritania, Gambia, Cabo Verde y Guinea Bissau. En la práctica, la frontera está ahí».⁴

En tercer lugar, este tipo de estancia permanente e intervención en un territorio extranjero por parte de un determinado país se promueve y se institucionaliza en los diferentes Estados miembros a través de la nueva política marco de la UE, llamada *la Aproximación Global a las Migraciones*,⁵ (AGM) por su firmada en diciembre del 2005 por la Comisión Europea, esta política cuenta con fondos de la agencia EuropeAid para llevarse a cabo, y España ha sido uno de los países que más se ha esforzado en su implementación. La AGM dice ser un intento de hacer más eficiente la 'gestión migratoria' concibiendo la migración como un fenómeno multidimensional, e incluye tres aspectos de acción llamados 'los tres pilares': al pilar de la inmigración ilegal se le une el pilar de la inmigración regular y el pilar del desarrollo, atendiendo a causas y posibles remedios de flujos migratorios. A pesar de esta concepción inicial, la implementación de AGM hasta ahora se ha caracterizado por su énfasis en la gestión de la migración irregular. Su gestión ha sido 'optimizada' por un nuevo

⁴ Entrevista, Guardia Civil, Madrid, febrero 2012.

⁵ Conocida por sus siglas en inglés, GAM (Global Approach to Migration).

enfoque de interpretación del control migratorio que no sólo se ocupa del momento del *border crossing* (cruce de la línea fronteriza), sino que se centra principalmente en la trayectoria migratoria, incluido el punto de inicio y los lugares de paso que constituyen dicha ruta. Así, se establece una tipología de 'países de origen, de tránsito y de destino' y se requiere la coordinación transnacional entre las fuerzas de seguridad de los distintos países por donde transcurre la ruta migratoria identificada.

Transformaciones de la vigilancia fronteriza: de controles de líneas nacionales a rastreo policial de rutas migratorias

Estos cambios en la noción y forma de ejecutar el control fronterizo son explícitamente reconocidos por los diferentes actores que forman parte del complejo fronterizo europeo, como veremos a continuación en una serie de fragmentos de entrevistas. También nos detendremos en dos de los instrumentos que se han utilizado para llevar a cabo este proceso de externalización de la frontera sur, en concreto, una cartografía interactiva de rutas y una serie de operaciones policiales; ambos se basan en esa visión transnacional de la cuestión fronteriza, como muestran las declaraciones de diferentes responsables.

« [...] Antes la frontera se patrullaba por un señor andando por la playa, de hecho, la pareja de tricornos, cogidos por sorpresa cuando atisbaban embarcaciones ya a pocos metros de la costa. Ahora se hace por alguien sentado en una habitación caliente con muchas pantallas, radares y cuando ve una embarcación, pincha con el ratón y arrastra un helicóptero o lo que sea sobre esa zona: eso envía un mensaje a una unidad concreta que hay que intervenir y en dónde concretamente.

[...] A partir de un 'Análisis de Riesgos' establecemos dónde es importante trabajar. [...] Después de las avalanchas en el vallado (de Ceuta y Melilla, 2005), vamos entrevistando a los inmigrantes y nos dicen: 'bueno pues yo vengo de aquí, por que había una guerra donde mataban a todos los de mi tribu, y otro dice yo vine de allí a pie' ¡a pie! ¿cómo?, y a partir de eso empezamos a actuar más en tránsito y origen. Había que ir al lugar donde se originaba la migración para ser eficaz».⁶

También las entrevistas mantenidas con la Dirección General de Interior de la UE en Bruselas y el Centro Internacional para Desarrollo de Políticas Migratorias (ICMPD) en Viena mencionan los saltos a las vallas de Ceuta y Melilla en 2005 por parte de unos quinientos inmigrantes y su represión violenta como punto de inflexión, consolidando la convicción de que el seguimiento de los flujos migratorios era esencial para una política de gestión fronteriza eficiente. La AGM será firmada unos meses más tarde, seguida por la elaboración de una serie de recursos y diseño de operaciones de vigilancia para llevar a cabo este tipo de gestión de rutas.

⁶ Entrevista, Ministerio del Interior, Madrid, marzo 2012.

Cartografía de Rutas Migratorias

Uno de los instrumentos de esta nueva práctica de vigilancia migratoria es el I-Map. Se trata una cartografía interactiva de rutas migratorias que compila la información de fuerzas de vigilancia de varios países. El diseño y actualización de este mapa, financiado por la Comisión Europea, lo realiza el ICMPD, ubicado en Viena, con la intención de «ayudar a cambiar nuestra manera de entender la región».⁷ «Este mapa provee una nueva visión de la cuestión migratoria que nos permite entenderlo más allá de un marco nacional».⁸

Ese mapa, más que proveer información en tiempo real para identificar o interceptar cruces irregulares, tiene como objetivo mostrar el fenómeno migratorio en su aspecto más global, trazando las múltiples rutas con supuesto destino a Europa, cambiando así la mentalidad de los oficiales de vigilancia fronteriza: las líneas-frontera entre Estados se difuminan, dando protagonismo a los itinerarios migratorios. También se organiza una división de rutas según las zonas geográficas y su territorio de paso hacia la UE (véase Figura 2, en rectángulos blancos): rutas orientales, rutas centro-africanas, rutas africanas occidentales y rutas atlánticas.

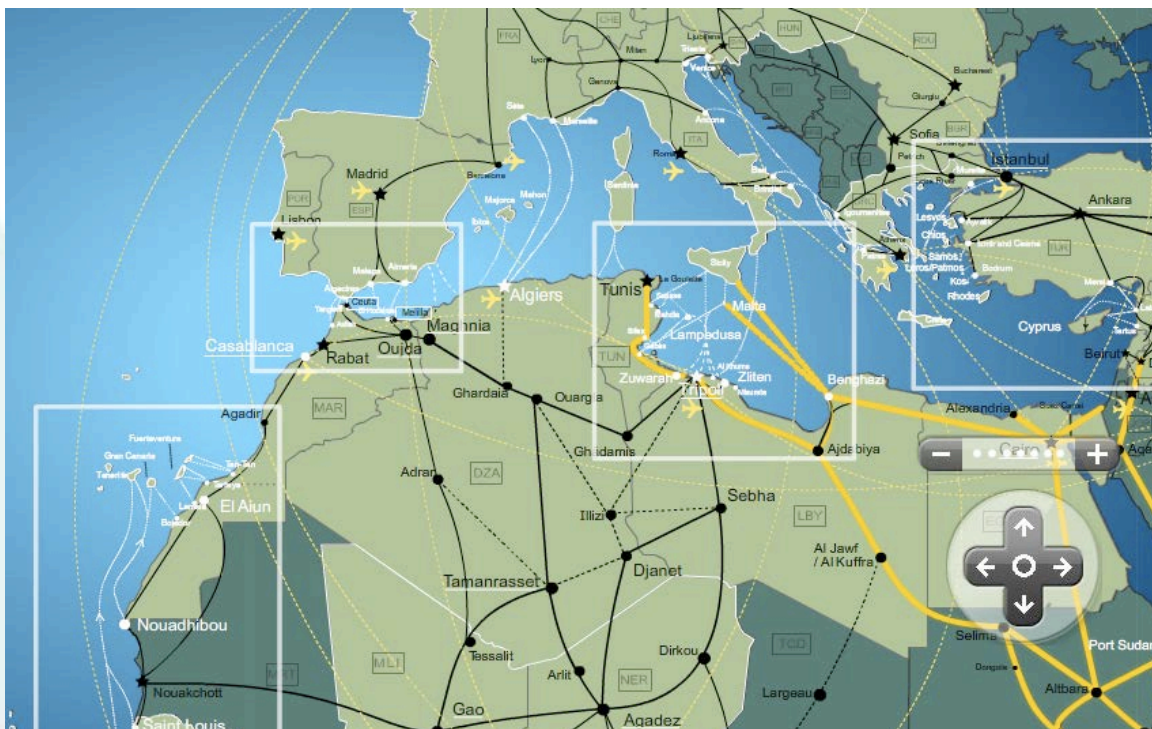


Figura 2. I-Map 'Rutas de Inmigración Irregular'

Fuente: International Center for Migration Policy Development⁹

⁷ Entrevista, ICMPD, Viena, Septiembre 2011.

⁸ Entrevista, EuropeAid, Bruselas, Febrero 2011.

⁹ Existe una versión accesible en <https://www.imap-migration.org/> y otra versión más detallada está restringida a los actores de vigilancia participantes en el proyecto. Entrevista a I-Map *coordinator*, Viena, 2012.

Los resultados de nuestra investigación identifican a España como uno de los países que más ha llevado a cabo este tipo de control fronterizo basado en rutas. A continuación describimos brevemente cómo se configura y se lleva a cabo esta clase de coordinación transnacional de vigilancia migratoria a lo largo de una ruta en concreto. En este caso, el control de una de las rutas atlánticas a través de una serie de operaciones llamadas *Seahorse* (caballito de mar).

Operación Seahorse

La operación *Seahorse* es el término paraguas que engloba a una serie de intervenciones de vigilancia financiadas por la Comisión Europea, específicamente por EuropeAid, bajo sus programas de AENEAS y el programa de cooperación con terceros países en las áreas de migración y asilo.

«Este proyecto, cuyo objetivo es el control de la migración ilegal en las rutas marítimas, nació como resultado de la aprobación de las medidas de *Global Approach to Migration* por el Consejo Europeo en diciembre de 2005. España ha mostrado su total apoyo a la elaboración de sugerencias de políticas y ha manifestado su interés por participar y contribuir a las medidas adoptadas. [...] *Seahorse* lo implementa España a través del Ministerio del Interior y es gestionado por la Guardia Civil en el marco de la iniciativa 'Rutas Migratorias', que tiene como finalidad promover la cooperación entre los países de origen, de tránsito y de destino».¹⁰

Según agentes de la Guardia Civil y fuentes del Ministerio de Interior de España, los conocidos 'saltos a la valla' significaron una cooperación bilateral más estrecha con los cuerpos de seguridad marroquí y detenciones masivas de inmigrantes subsaharianos en Marruecos. Dicha respuesta policial conllevó un desplazamiento de los flujos migratorios hacia el Atlántico. Pequeñas embarcaciones de pesca, conocidas como cayucos, emprendían su viaje desde Mauritania y Senegal para cruzar a las Islas Canarias. Representantes de Interior de España y de la UE respondieron con una serie de operaciones conjuntas para interceptar e interrumpir dichos flujos.¹¹ Mientras, algunos Gobiernos europeos intentaban mantener negociaciones con países africanos para estrategias de cooperación en gestión migratoria. En 2006, España lanzaba el Plan África, en el marco del cual se firmaron doce nuevos acuerdos con diferentes países africanos occidentales, estrenando o reanudando relaciones diplomáticas oficiales exintas desde hace mucho.

En este contexto migratorio y diplomático se desarrolló una serie de operaciones de vigilancia fronteriza sin precedentes. La tabla 1 ofrece una cronología detallada de las

¹⁰ Guardia Civil, Oficina de Relaciones Informativas y Sociales, *Proyectos de Control para la Inmigración Irregular*, 2007, p. 4.

¹¹ European Migration Network (EMN), *Medidas Prácticas para la Reducción de la Inmigración Irregular: España*, National Contact Point of the European Migration Network in Spain, 2011.

diferentes fases de la Operación *Seahorse* y su seguimiento en el proyecto del Sahel Occidental. Llama la atención el número y diversidad de los actores participantes. En total, estos proyectos han incluido a los siguientes países: Níger, Mali, Burkina Faso, Senegal, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea Conakry, Mauritania, Cabo Verde, Marruecos, España y Portugal. Además, también ha formado parte la agencia europea de control fronterizo Frontex con la serie de operaciones Hera –iniciadas en 2006 hasta la actualidad–, con helicópteros, patrulleras y personal de Italia, Francia, Islandia y Luxemburgo. Los gastos de la tabla indican únicamente las partidas dedicadas a las actividades financiadas por la UE. Otros fondos, como el de barcos de guerra, salarios de personal y gasolina, fueron financiados directamente por el presupuesto español.¹²

Tabla 1. Cronología de Operaciones *Seahorse*

AÑOS	OPERACIONES	FINANCIACIÓN Y ACTIVIDADES	PARTICIPANTES
2006-2008	Proyecto <i>SeaHorse</i>	AENEAS: 2,5 millones € Conferencias anuales de Policía Euro-Africana Patrullas conjuntas con los servicios marroquíes Formación de formadores en migración irregular Desarrollo de red de oficiales de enlace	España, Marruecos, Cabo Verde, Mauritania, Senegal, Italia, Alemania, Portugal, Francia y Bélgica.
2008-2009	Red <i>SeaHorse</i>	ANEAS: 2,5 millones € Establecer comunicaciones seguras y estables por satélite entre los puntos de contacto. Coordinado por el Centro Palmas.	España, Mauritania, Senegal, Cabo Verde y Portugal. [Marruecos]
2009-2010	Centros de coordinación de <i>SeaHorse</i>	PROGRAMA TEMÁTICO, Fase I. 2,5 millones € Ampliación de la red a otros países. Nodo físico/informático en cada área a lo largo de las rutas marítimas.	España, Portugal, Marruecos, Mauritania, Senegal, Cabo Verde, Guinea Bissau, Gambia.
2010-2011	West Sahel [Sahel occidental]	PROGRAMA TEMÁTICO, Fase II. 2 millones € Desarrollo adicional de la coordinación iniciada en anteriores fases, ahora dirigido a las rutas terrestres.	Mauritania, Senegal, Mali, Níger, Cabo Verde, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea Conakry y Burkina Faso.

Fuente: Adaptado del Informe de AENEAS 2008, p. 12-20 y el Informe del Programa Temático 2010, p.12.

La primera y segunda fase, Proyecto *Seahorse* y Red *Seahorse*, establecieron comunicación formal y regular entre las diferentes fuerzas de seguridad a través de redes de satélite y el establecimiento de los denominados puntos de contacto locales con la dotación de material de oficina y de ordenadores. Seguidamente, la fase de Centros de coordinación *Seahorse*, intentaba transformar dichos nodos en centros de coordinación del calibre del centro regional de Canarias. El resultado de estos años de operaciones ha sido la profundización de una serie de instituciones y prácticas que aseguran que la comunicación entre fuerzas continúe, así como las patrullas, manteniendo las rutas cerradas.¹³ La red de Centros de

¹² Entrevista, Guardia Civil, febrero, 2012.

¹³ Entrevista, Guardia Civil, febrero 2012.

coordinación está formada por diez unidades distribuidas entre los diferentes países participantes. Estos centros están encargados de vigilar salidas desde las áreas de la costa y a través de la red de comunicaciones, coordinar misiones de interceptación entre las diferentes fuerzas que patrullan la zona.



Figura 3. Centros de cooperación del Seahorse
Fuente: E. León, *Seahorse Projects: Present and Future*, 2009.¹⁴

El éxito en términos policiales de las actividades de *Seahorse* y la lógica de 'perseguir' las rutas migratorias llevó a una nueva serie de operaciones policiales denominadas *West Sahel* [Sahel occidental]. En estos proyectos la intención es copiar la receta del éxito de coordinación y comunicación entre fuerzas policiales de *Seahorse*, pero no en las costas y aguas territoriales, sino en las fronteras terrestres del oeste africano. En concreto, el objetivo es reforzar y vigilar las fronteras de Mali, Níger y las fronteras interiores de Senegal y Mauritania. En palabras de un agente de la Guardia Civil: «cortaremos las rutas [...] adentrándonos en el Sahel».¹⁵

Seahorse y *West Sahel* han generado una serie de debates, estudios de presupuestos y evaluaciones por parte de la Comisión Europea sobre la posible extensión de este modelo hacia un *Seahorse Mediterráneo* que extendería las lecciones aprendidas y modelos desarrollados en los proyectos *Seahorse* y *West Sahel* hacia el Mediterráneo entero (Figura 4). Semejante plan

¹⁴ E. León, «'Seahorse' Projects: Present and Future», presentación en Powerpoint, diapositiva 21, Guardia Civil, Fiscal and Border Command, Ministerio del Interior, Gobierno de España, Madrid, 2009.

¹⁵ Entrevista, Guardia Civil, Madrid, febrero 2012.

de gestión fronteriza en todo el Mediterráneo ha asumido más importancia en el contexto post primavera árabe.¹⁶

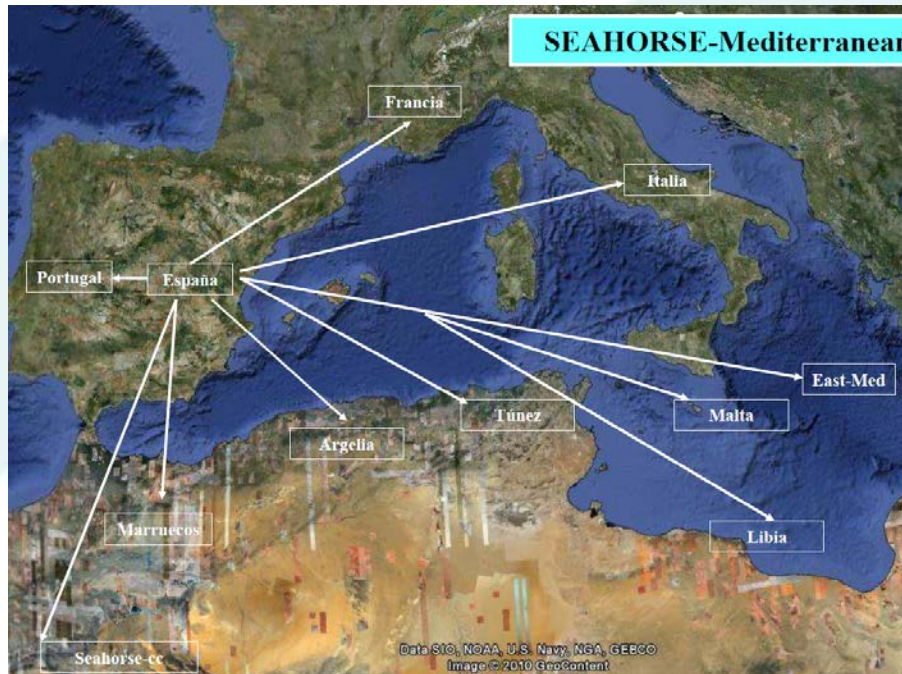


Figura 4. Seahorse Mediterráneo: la extensión de la estrategia del Africa Occidental
Fuente: J. Serrano, *Seahorse*, 2010.¹⁷

Dada la reciente noticia sobre la posible extensión al *Seahorse* Mediterráneo, quisiéramos terminar por resaltar algunos de los resultados de la investigación que hacen cuestionable este modelo de aproximación a las migraciones.

Dilemas de la gestión actual de rutas migratorias

Mientras realizábamos nuestra investigación, surgían muchas preguntas sobre los procedimientos concretos que permitían esta nueva fórmula de coordinación internacional del sistema de control fronterizo: ¿Qué canales institucionales y legales posibilitan esta intervención de un país europeo en un tercer Estado en nombre de la gestión de flujos migratorios supuestamente en dirección a un 'país de destino' dentro de la UE? ¿Cómo se establecen estos acuerdos internacionales entre fuerzas de seguridad de países europeos y

¹⁶ J. Serrano, *Seahorse*, presentación en Powerpoint, diapositiva 28, Guardia Civil, Fiscal and Border Command, Ministerio de Interior, Gobierno de España, Madrid, 2010; E. León, *Seahorse Projects: Present and Future*, presentación en Powerpoint (nueva versión), Guardia Civil, Ministerio de Interior, Gobierno de España, Madrid, 2012; Comisión Europea, *Proposal for a regulation of The European Parliament and of the Council establishing the European border Surveillance System (EUROSUR)*, SEC (2011) 1537, Comisión Europea, Bruselas, 12 de diciembre de 2011. Disponible en: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/borders/docs/eurosur%20final.pdf [Acceso: 27 de septiembre de 2013].

¹⁷ J. Serrano, 2010, *ibid.*

africanos? ¿Qué tipo de visibilidad pública tienen estos acuerdos? ¿Qué tensiones y presiones se desarrollan entre los Estados participantes? ¿Qué consecuencias tiene este sistema en la movilidad humana y en las personas migrantes? ¿Cómo afecta la intervención de control fronterizo en los contextos locales?

En la práctica, el marco institucional que permite operaciones de vigilancia fronteriza como *Seahorse* son una serie de acuerdos bilaterales (entre España y un tercer país) llamados los *Memorandums de Entendimiento* (también conocidos como *MOU* por sus siglas en inglés, *Memorandums of Understanding*). Según el coordinador de la Dirección de Relaciones Internacionales del Ministerio del Interior de España:

«Es un acto administrativo de acuerdo entre partes, que no necesita ser publicado, en el que se recogen una serie de situaciones particulares. No tiene reconocimiento jurídico internacional [...]; son convenios de intervención: para operaciones *in situ*, tanto en aguas como en territorios nacionales de un tercer país [...] En cada MoU se especifica todo: qué número de personas se va a desplegar en dicho país; qué pueden hacer; qué medios (helicópteros, buques, vehículos, etc.). Los MoU tienen un carácter anual y se renuevan».¹⁸

A diferencia de acuerdos más formales, como un tratado internacional, Serón *et al.*¹⁹ puntualizan que «los MOU son menos formales, pero no menos importantes en la práctica. [...] Los memorandos se usan porque son más flexibles, menos mediatizados y transparentes».

Por su parte, Asín Cabrera²⁰ apunta que estos acuerdos, firmados por autoridades consulares y administrativas, están exentos de los requisitos constitucionales de publicación previa, así como de escrutinio y permiso parlamentario. De esta manera, los MOU pueden adoptarse de una manera más ágil y rápida que otros acuerdos diplomáticos.

Según un responsable de la Guardia Civil:

«España tiene Memorándums de Entendimiento con todos los países involucrados, aunque algunos dan más posibilidades que otros; los mejores hasta ahora son con Mauritania y Senegal. Los dos nos permiten actuar en sus aguas territoriales. Con Mauritania tenemos una zona de patrullaje e interceptación de 24 millas desde la costa. Con Senegal, mucho mayor, 200 millas. Esto quiere decir que si interceptamos la embarcación dentro de esos límites, esos países aceptan que se desembarcan en su territorio».²¹

¹⁸ Entrevista, Ministerio de Interior, Madrid, marzo 2012.

¹⁹ G. Serón, A. Jolivel, M.S. de Vidales y J.L. Gásquez, *Coherencias de Políticas Españolas hacia África: Migraciones*, Universidad Autónoma de Madrid, Grupo de Estudios Africanos, Madrid, 2011, p. 37.

²⁰ M. A. Asín Cabrera, «Los acuerdos bilaterales suscritos por España en materia migratoria con países del continente africano: especial consideración de la readmisión de inmigrantes en situación irregular» en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n° 10, julio-diciembre, 2008, pp. 165-188, (p. 170).

²¹ Entrevista, *Guardia Civil*, febrero, 2012.

Estos acuerdos permiten un grado alto de intervención de fuerzas de seguridad extranjeras en un tercer país. En palabras de un representante del Ministerio de Interior de España, «Llegamos a un MoU con un tercer país: esto permite que un policía español actuando en ese país pueda trabajar como si estuviese en España. Es una cesión de soberanía».²²

Algunos académicos del ámbito del Derecho han apuntado cómo el estatus jurídico de estas operaciones conjuntas plantea serios interrogantes sobre la responsabilidad que establece el Derecho internacional.²³ Por ejemplo, ¿qué procedimientos son legales cuando los migrantes son interceptados durante estas patrullas? En los casos en que la legislación nacional difiere, qué país tiene responsabilidad legal para procesar asuntos como el asilo, la readmisión y el derecho al refugio? ¿Quién protege sus derechos bajo la ley internacional? ¿Quién es responsable del bienestar de los migrantes, por lo que les pueda pasar durante la detención y el retorno a su país?

Otros han cuestionado la base legal que permite este tipo de operaciones policiales extraterritoriales y su posible violación del principio de soberanía nacional. Según García Andrade,²⁴ este tipo de acuerdos no están totalmente reconocidos por el Derecho internacional, que exigiría a España clarificar y limitar sus poderes para actuar en aguas territoriales extranjeras o para extender su jurisdicción criminal fuera de su propio territorio.

En relación a la soberanía nacional, según Chueca,²⁵ la legalidad no se rompe, aunque sea un cumplimiento a nivel muy superficial, si hay acuerdo inicial entre las partes para colaborar. Según los criterios del Derecho internacional, no se viola el principio de soberanía nacional, pues hay consentimiento formal entre pares. Sin embargo, puntualiza, en estos casos los pares son desiguales y la tarea está en identificar qué tipo de presiones existen para que se establezca ese acuerdo: para los acuerdos de carácter migratorio entre países europeos y africanos se han desvelado amenazas sobre la no cesión de fondos y la cancelación de financiación de ayuda oficial al desarrollo o de inversión y apoyo bilateral.²⁶

Chueca sugiere que la crítica y denuncia a este modelo de gestión migratoria tendría que venir desde otro tipo de tesis legales y políticas, esgrimiendo argumentos como el derecho a la

²² Entrevista, Ministerio del Interior de España, marzo, 2012.

²³ L. A. Nessel, 2009. «Externalized Borders and the Invisible Refugee», *Columbia Human Rights Law Review*, n° 40, 2009, pp. 625-629; B. Ryan y V. Mitsilegas, (eds.), *Extraterritorial Immigration Control. Legal Challenges*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden y Boston, 2010; E. Taylor Nicholson, *Cutting Off the Flow: Extraterritorial Controls to Prevent Migration*, Issue Brief, Berkeley Law School, University of California, 2011.

Disponible en: http://eucenter.berkeley.edu/files/Issue_Brief_2011_Final.pdf [Acceso: 14 de diciembre de 2011].

²⁴ P. García Andrade, «Extraterritorial Strategies to Tackle Irregular Immigration by Sea: A Spanish Perspective», en B. Ryan y V. Mitsilegas (eds.), *Extraterritorial Immigration Control. Legal Challenges*, Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers, Leiden y Boston, 2010, pp. 311-312.

²⁵ Á. Chueca Sancho, «*Ius Migrandi* y el derecho humano al desarrollo, en *Eikasía, Revista de Filosofía*, Vol. 2, n°8, 2007.

²⁶ Por ejemplo, durante la Cumbre del Consejo Europeo en Sevilla, 2002.

movilidad, o lo que históricamente se ha articulado como el *Ius Migrandi*.²⁷ Es precisamente aquí donde este modelo de gestión migratorio es cuestionable: en la práctica, el objetivo final de la coordinación internacional entre países de origen, tránsito y destino de flujos migratorios es *cerrar rutas*. Este enfoque prohibitivo hacia la movilidad humana en que el objetivo principal es evitar las migraciones es, en primer lugar, ineficaz, pues los flujos van a seguir por otras rutas; es insostenible, pues presiona a realizar rutas y estrategias más peligrosas y fuera de los marcos legales; y, finalmente, impone un modelo de gestión migratorio restrictivo (y deficiente) sobre modelos alternativos en vigor, que funcionan con bases y procedimientos que promueven y canalizan los movimientos migratorios. Este es el caso de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), compuesto por varios Estados afectados por políticas de ruta como *Seahorse*. La CEDEAO tiene un «Directorado para la Libre Circulación de las Personas» con un «Protocolo sobre el Derecho a la Movilidad de las Personas, Derecho a la Residencia y Establecimiento».²⁸ La externalización de las fronteras españolas y europeas hacia estos países parece contradecir directamente el objetivo de la CEDEAO de facilitar la migración e integración regional y «conseguir una comunidad de personas sin fronteras».²⁹

El modelo actual de gestión de rutas recurre a la interceptación en tránsito para evitar la llegada a las costas europeas. La base de esta estrategia es incorrecta porque asume la direccionalidad de los flujos, ignorando que la mayoría de los flujos migratorios en África son intercontinentales, sin embargo operaciones como *Seahorse* ignoran e imposibilitan este tipo de movilidad intra-africana o entre continentes del Sur.³⁰ Además de estos argumentos, en el caso de España, el gasto público en vigilancia policial en el extranjero para cerrar rutas, es hoy más cuestionable que antes, cuando la dirección de muchas de las flechas en las rutas migratorias van precisamente a la inversa. Las noticias de ciudadanos europeos emprendiendo rutas hacia países emergentes, como Brasil o Venezuela, y países vecinos del Norte de África, ponen en jaque la actuación de las fuerzas de vigilancia europeas. Estos cambios en los flujos migratorios plantean otra incógnita: ¿cómo actuará la Guardia Civil frente al reciente fenómeno de población española sin documentación en camino a Marruecos y otros países africanos?³¹

²⁷ Entrevista con el profesor Chueca, Zaragoza, marzo 2013.

²⁸ Véase el Protocolo de Economic Community Of West African States (ECOWAS) en: <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=ap010579>

²⁹ Ministerio Federal de Información, República de Nigeria, Discurso durante la cumbre de representantes de Inmigración de la CEDAO sobre el Protocolo de Armonización del Libre Movimiento, Abuja, 2010. Disponible en: <http://fmi.gov.ng/latest/3045/>

³⁰ N. Kleist, *Europe Fighting Irregular Migration – Consequences for West African Mobility*, Policy Brief, octubre, Danish Institute for International Studies, Copenhagen, 2011.

³¹ Noticias internacionales sobre españoles irregulares buscando trabajo en Marruecos: <http://www.bloomberg.com/news/2013-08-27/spaniards-fleeing-jobless-scourge-look-for-jobs-in-morocco-economy.html>; <http://www.aljazeera.com/video/europe/2013/07/20137221771409693.html>; <http://www.afriquinfos.com/articles/2013/6/18/maroc-nouvelle-terre-dasile-pour-espagnols-224152.asp>; <http://www.rfi.fr/afrique/20130719-maroc-sont-ces-nouveaux-migrants-espagnols-pousses-crise>