

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



TESIS DOCTORAL

**La agenda de ampliación de la UE como agenda de
seguridad. El caso de los Balcanes occidentales.
Liberalización de visados y gestión de la crisis de refugiados**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Ruth Ferrero-Turrión

Directora

María Esther del Campo García

Madrid

© Ruth Ferrero-Turrión, 2021

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

LA AGENDA DE AMPLIACIÓN DE LA UE COMO AGENDA DE SEGURIDAD. EL CASO
DE LOS BALKANES OCCIDENTALES. LIBERALIZACIÓN DE VISADOS Y GESTIÓN DE
LA CRISIS DE REFUGIADOS

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Ruth Ferrero-Turrión

DIRECTOR

María Esther del Campo García

A Enrique y Cecilia

AGRADECIMIENTOS

El camino ha sido largo, incluso demasiado largo, hasta llegar a escribir estos agradecimientos. Muchas han sido las personas que me han acompañado en este recorrido tanto en lo académico como en lo personal, a veces es, incluso, imposible separar ambas esferas. Gracias a ellas termino hoy lo empezado hace tiempo.

Pero empezaré por el principio cuando comenzaba a estudiar lo que sucedía en el espacio postsoviético, los procesos de cambio político, los derechos de las minorías, la cuestión nacional en la región. Fueron muchos los años estudiando y mucho aprendizaje de mis queridos maestros Carlos Taibo, Francisco Veiga, Jaime Pastor, Cesáreo R. Aguilera de Prat. Recuerdo con enorme cariño los tiempos en que la comunidad de los que estudiábamos los Países del Este compartíamos curiosidades, novedades, teorías, éramos pocos, pero teníamos una gran ilusión. Fue la época de la UNED de la que guardo tan buenos recuerdos con Jesús de Andrés, Andrés de Blas, mi querida Paloma García Picazo.

Luego vino la estancia en la Universidad de Columbia, una estancia que cambió mi vida, que me permitió explorar unos horizontes y posibilidades que no había imaginado. Lara J, Nettefield fue la que, una noche de noviembre de 2000 en un hotel a las afueras de Sarajevo me animó a ir a la Universidad de Columbia, mientras se seguían contando las papeletas mariposa en algún lugar de Florida. Una vez allí, el profesor Jack Snyder me acogió en el Departamento de Ciencia Política y me abrió las puertas a discusiones y reflexiones sin fin con, entre otras, Krista Hegburg, Deirdre de la Cruz, Selma Mustovic por fin esas conversaciones dan su fruto.

Tras un tiempo de zozobras personales y cambios profesionales retomé lo empezado de la mano de Esther del Campo, sin ella, este trabajo sería imposible, nunca habría vuelto. Ella me ha ayudado a luchar contra los fantasmas del pasado y del presente y a continuar en la tarea. Gracias Esther por todo tu apoyo y tu confianza en que podía conseguirlo.

La vuelta a la Universidad Complutense, después de muchos años, me hizo reencontrarme con compañeros de siempre, pero también a conocer a otros nuevos. Rosa, María, Marisa, David, Eddy, Cristina, cuánto me habéis hecho reír y animado. Ellas logran que piense que es posible ser compañera y también amiga. Y, por supuesto, Fabio gracias, gracias.

No puedo olvidar tampoco a aquellos que me acogieron en las estancias de investigación que realicé en London School of Economics. Universidad de Friburgo, Universidad de Cluj-Napoca, Instituto de Relaciones Internacionales de Budapest, Instituto de Relaciones

Internacionales de Praga, Universidad de Bochum, Universidad de Varsovia, ELIAMEP, Universidad de Coimbra, en todos y cada uno de esos lugares me he formado y he madurado intelectualmente, y de todos ellos guardo gratos recuerdos.

Los amigos también han sido un gran apoyo en este recorrido Jaime Pastor, amigo y mentor, siempre a mi lado, siempre conmigo. Pero también Olga, Isabel, Noelia, David, José Luis, Ana, Antonio, Santi, Goyo, M^a José, nos vemos poco, pero sé que estáis ahí para cuando haga falta. También Gemma y Héctor han estado conmigo.

Y, por fin, la familia. Mis padres, mis hermanos, sin ellos no sería como soy. Gracias por la exigencia, por ponerme frente al espejo, por estar siempre ahí a pesar de todo y de no ser de ciencias.

A Fernando, el compañero, el amigo, el ancla. Enrique y Cecilia, mis niños, el motor de mi vida, mi pequeño mundo. Vosotros me habéis dado la fortaleza para seguir y finalizar esta empresa. A vosotros os la dedico.

INDICE	5
ACRÓNIMOS.....	7
RESUMEN/ABSTRACT.....	8
INTRODUCCIÓN.....	11
CAPÍTULO 1. ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	18
<i>La construcción de una Europa Amplia/Wider Europe.....</i>	<i>19</i>
<i>El principio de condicionalidad.....</i>	<i>22</i>
<i>El proceso de europeización, aproximaciones teóricas.....</i>	<i>24</i>
<i>Estabillitocracia.....</i>	<i>25</i>
<i>Captura del Estado.....</i>	<i>28</i>
<i>La movilidad humana entendida como amenaza.....</i>	<i>29</i>
<i>Migraciones Internacionales, control fronterizo y seguridad.....</i>	<i>31</i>
<i>Mecanismos de Control Fronterizo desde la Perspectiva de la Seguridad Human.....</i>	<i>34</i>
<i>Externalización de la política de inmigración y asilo.....</i>	<i>36</i>
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO, HIPÓTESIS, METODOLOGÍA.....	40
<i>La teoría del Sistema Mundo en la UE y su doctrina de la Europa Amplia.....</i>	<i>41</i>
<i>La paradoja del triángulo imperfecto. Preguntas de Investigación e Hipótesis.....</i>	<i>45</i>
<i>Marco y diseño de investigación.....</i>	<i>49</i>
<i>Metodología y Selección de documentación y fuentes.....</i>	<i>51</i>
CAPITULO 3. LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLITICA DE INMIGRACIÓN Y ASILO EN LA UE Y LA CRISIS DE LA GESTIÓN DEL REFUGIO. CAUSAS Y CONSECUENCIAS.....	52
<i>Introducción.....</i>	<i>52</i>
<i>Los dilemas de la construcción de una política de Inmigración y Asilo Común.....</i>	<i>54</i>
<i>Artículo 1: (2016) “La mal llamada “crisis de refugiados en Europa: crisis, impactos y retos para la política de inmigración y asilo de la UE” Ferrero-Turrión, R. y Pinyol i Jiménez, G. (2016) Revista Documentación Social, nº 180, 2016, pp 49-69.....</i>	<i>57</i>
<i>Artículo 2: (2016) “El fracaso de la UE en la gestión</i>	

<i>de la crisis de refugiados” (2016)</i> <i>en Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos, 21, 159-176.....</i>	80
Conclusiones Parciales.....	102
CAPÍTULO 4. THE EU APPROACH TO THE WESTERN BALKANS: A SECURITY OR POLÍTICAL ISSUE? THE VISA LIBERALIZATION PROCESS AS CASE STUDY.....	
Introducción.....	103
Artículo 3. (2015) “The EU approach to the Western Balkans: a security or political issue?”. <i>Europolity, vol 9, nº2, 2015. Bucarest.....</i>	103
Conclusiones Parciales.....	119
CAPÍTULO 5. LA EXTERNALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS Y FRONTERIZAS EN LA UE. EL CASO DE LOS BALCANES OCCIDENTALES Y LA CRISIS DE REFUGIO.....	
Introducción.....	121
(en prensa) “La externalización de las políticas migratorias y fronterizas en la UE. El caso de los Balcanes Occidentales y la crisis de refugio” en “Modernización y gobernanza del proyecto europeo en un marco plural con valores y objetivos compartidos”. Cuadernos de Yuste 12. <i>Editorial Peter Lang.....</i>	122
Conclusiones Parciales.....	145
CONCLUSIONES.....	147
BIBLIOGRAFÍA GENERAL.....	154

ACRÓNIMOS

API	Advance Passenger Information
BENELUX	Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo
COM	Comisión Europea
EEMM	Estados Miembros
EUCO	European Union Council
ETA	Autoridad de Viaje Electrónico
FADO	False and Authentic Documents Online
PEV	Política Europea de Vecindad
PNR	Passenger Name Record
SIS- II	Sistema de Información Schengen
SIVE	Sistema Integrado de Vigilancia Exterior
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
VIS II	Sistema de Información de Visados

RESUMEN

LA AGENDA DE AMPLIACIÓN DE LA UE COMO AGENDA DE SEGURIDAD. EL CASO DE LOS BALKANES OCCIDENTALES. LIBERALIZACIÓN DE VISADOS Y GESTIÓN DE LA CRISIS DE REFUGIADOS

En este trabajo se abordará la forma en la que la UE se relaciona bilateralmente con los países de Balcanes Occidentales a través del principio de condicionalidad y cómo éste es utilizado de una manera más política que técnica en su aplicación. A partir de ahí es posible extrapolar esta acción concreta hacia cuáles son los procesos y los objetivos que persigue realmente.

El punto de partida es el proceso de construcción de una Europa Amplia/Wider Europe y el de las formas que adopta en función de los intereses pragmáticos de los distintos actores que forman parte del proceso, especialmente, los EEMM. Es este el marco desde el que se analizan las dos políticas que constituyen el eje del trabajo, la política de liberalización de visados y el proceso de externalización de la política migratoria, en el contexto del proceso de ampliación de la UE hacia Balcanes Occidentales y su impacto en el proceso de europeización de estos países a través de la fórmula del principio de condicionalidad ya utilizada en ampliaciones anteriores.

La idea principal del texto plantea que el principio de condicionalidad opera sobre el modelo teórico de los incentivos externos pretende alcanzar un proceso de europeización que ponga en el centro la institucionalización democrática, al tiempo que persigue la estabilidad y la seguridad. Sin embargo, se produce lo que se denomina la paradoja del triángulo imperfecto, según la cual, no se pueden alcanzar los tres ítems a un tiempo y, por tanto, hay que sacrificar a uno de ellos.

En el caso de que la aplicación del principio de condicionalidad opere en las áreas semiperiféricas o periféricas del Sistema Mundo Europa, la elección será la dupla seguridad y estabilidad frente a democracia. Este ejercicio se ve reflejado en la manera en que son negociadas y puestas en marcha políticas que forman parte del marco del proceso de ampliación.

Según este modelo no es posible alcanzar estos tres objetivos a un tiempo. La UE se encuentra antes un dilema irresoluble. Si apuesta por su poder normativo para asegurar la implantación de un sistema de democracia liberal, entonces no tiene asegurada la estabilidad. Si, por el contrario, apuesta por la estabilidad, podrá tener asegurada la

seguridad, pero no la institucionalización democrática. Esto es exactamente lo que está sucediendo en los Balcanes Occidentales, dónde los niveles de exigibilidad de calidad democrática se han relajado hasta tal extremo que se ha permitido la aparición de regímenes establitocráticos que han procedido a llevar a cabo una captura del estado gracias a la recepción de fondos europeos que llegan al territorio para asegurar su estabilidad.

La UE renuncia entonces a parte de su doctrina en materia de política exterior y estratégica que proclama como diferenciadora de otros actores globales, el proceso de convergencia de los países vecinos con su modelo normativo, esto es, renuncia a su poder normativo como vector transformador de su semiperiferia y periferias inmediatas. Y lo hace a través de una combinación de políticas que la sitúan en el marco de la construcción de un área de seguridad no dejando de lado la exigibilidad democrática, a cambio de conseguir estabilidad y seguridad.

ABSTRACT

THE EU ENLARGEMENT AGENDA AS A SECURITY AGENDA. THE CASE OF THE WESTERN BALKANS: VISA LIBERALIZATION AND MANAGEMENT OF THE REFUGEE CRISIS

This paper will address the way in which the EU relates bilaterally with the Western Balkan countries through the principle of conditionality and how it is used in a more political than technical way in its application. From there, it is possible to extrapolate this specific action towards what are the processes and objectives that it really pursues.

The starting point is the process of building a Wide Europe / Wider Europe and the forms it adopts based on the pragmatic interests of the different actors that are part of the process, especially the MS. This is the framework from which the two policies that constitute the axis of the work are analyzed, the visa liberalization policy and the process of outsourcing migration policy, in the context of the EU enlargement process towards the Western Balkans and its impact on the process of Europeanization of these countries through the formula of the principle of conditionality already used in previous enlargements.

The main idea of the text states that the principle of conditionality operates on the theoretical model of external incentives. It aims to achieve a process of Europeanization

that puts democratic institutionalization at the center, while pursuing stability and security. However, what is called the paradox of the imperfect triangle occurs, according to which the three items cannot be reached at the same time and, therefore, one of them must be sacrificed.

In the event that the application of the principle of conditionality operates in the semi-peripheral or peripheral areas of the European World System, the choice will be the double security and stability in the face of democracy. This exercise is reflected in the way in which policies that form part of the framework of the enlargement process are negotiated and implemented.

According to this model, it is not possible to achieve these three objectives at the same time. The EU finds itself before an insoluble dilemma. If you bet on your normative power to ensure the implementation of a system of liberal democracy, then stability is not assured. If, on the contrary, it is committed to stability, security can be assured, but not democratic institutionalization. This is exactly what is happening in the Western Balkans, where the standards of democratic quality enforceability have been relaxed to such an extent that stabilitocratic regimes have been allowed to emerge that have proceeded to carry out a state capture thanks to the reception of European funds that reach the territory to ensure its stability.

The EU then renounces part of its doctrine on foreign and strategic policy that proclaims as differentiating from other global actors, the process of convergence of neighboring countries with its normative model, that is, it renounces its normative power as a transforming vector of its semi-periphery and immediate peripheries. And it does so through a combination of policies that place it within the framework of the construction of a security area without neglecting democratic enforceability, in exchange for achieving stability and security.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende ofrecer algunas claves que pueden ayudar a comprender de qué forma y con qué objetivos y dificultades la Unión Europea ha avanzado en su proceso de integración. A través del ejemplo de su aproximación a la región de Balcanes Occidentales encontramos algunas de las claves de procesos más amplios y generales que, hoy en día, plantean oportunidades, pero también dilemas en el proceso de construcción de más Europa.

El tema de fondo de este ejercicio es la forma en la que la UE se relaciona bilateralmente con los países de Balcanes Occidentales a través del principio de condicionalidad y cómo éste es utilizado de una manera más política que técnica. A partir de ahí es posible extrapolar esta acción concreta hacia cuáles son los procesos y los objetivos que persigue realmente.

Varias son las preguntas que podemos realizarnos antes de comenzar este relato y con las que la autora se ha encontrado en numerosas ocasiones al abordar este tema, preguntas que van desde lo más abstracto hasta lo más concreto ¿Cuál es el límite de la UE? ¿Qué tipo de entidad quiere ser la UE? ¿El poder normativo es suficiente para poder jugar un papel relevante en la escena internacional? ¿Sobre qué valores quiere avanzar la UE en su proceso de integración? ¿Hasta dónde puede ampliarse la UE? ¿Cómo quiere ser la UE en el futuro?

Evidentemente es imposible responder una a una a todas ellas así, para poder encontrar alguna pista a esas preguntas se decidió optar por analizar la manera en que la UE operaba en la región a través de dos políticas que se han puesto en marcha y que se vinculan directa o indirectamente al proceso de ampliación y que, a su vez, están vinculadas con el proceso de construcción de la política de inmigración y asilo que tantos quebraderos y discusiones genera en el marco del Consejo Europeo entre los EEMM.

En un contexto de crisis aguda e incertidumbre como por el que transita en la actualidad el proyecto europeo dónde convergen las crisis institucionales, con las de valores y las divisiones entre EEMM se acentúan a cada paso, es importante, desde nuestro punto de vista, observar de qué manera se está enfrentando a ellas y cuáles son las cuestiones sobre las que Bruselas realiza un mayor énfasis de cara a una futura adhesión. De esta forma, en función de dónde se demande un mayor cumplimiento y exigibilidad sería posible identificar el camino por el que la UE quiere continuar con su proceso de construcción.

Si los criterios son más inflexibles en el ámbito del estado de derecho y la democracia la tendencia de irá en una dirección, mientras que, si el foco se sitúa en cuestiones que hacen referencia a la estabilidad y la seguridad, la trayectoria será otra muy diferente. El dilema entre la defensa de los principios democráticos y la construcción de una UE más geopolítica sostenida sobre los principios de la *realpolitik* es precisamente el que se observa de manera nítida en la región que analizaremos, los Balcanes Occidentales.

El ejercicio que aquí se presenta es el resultado de varios años de trabajo en torno a una cuestión clave que aúna las dos caras de mi vida académica y profesional. Por un lado, el estudio en profundidad de los procesos políticos de los Balcanes Occidentales, por otro el análisis de las políticas europeas en relación con esta región, tanto en el marco más general de la política de ampliación, como en el más sectorial relativo a las políticas migratorias. El documento que tienen entre sus manos es, por tanto, la fusión de los dos pilares que forman una parte esencial de mi trayectoria intelectual y académica y sobre los que he tenido la gran suerte de reflexionar y meditar en numerosas ocasiones.

La idea que vertebra todo el trabajo es la de la construcción de lo que se ha dado en llamar Europa Amplia o *Wider Europe*, un concepto creado por la Comisión Europea en 2003 que hace referencia al poder normativo de la UE y que trasciende las fronteras geográficas para poder incluir países y regiones euroasiáticas o a aquellas con vínculos políticos, culturales o económicos con la UE y que recoge las decisiones adoptadas en el Consejo Europeo de Tesalónica de 19-20 de junio de 2003 (EUCO 2003). Este concepto ha servido para articular toda la Política Europea de Vecindad (PEV), incluyendo a los países candidatos, y condicionar la perspectiva europea de los afectados al cumplimiento de una serie de requisitos establecidos de manera unidireccional por parte del UE.

Como se puede leer en la página oficial de la PEV:

“A través de su Política Europea de Vecindad (PEV), revisada en 2015, la UE trabaja con sus vecinos del sur y del este para alcanzar estabilidad, seguridad y prosperidad, de acuerdo con la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE” (PEV, 2016)

Esta afirmación nos permite afirmar que el concepto de Europa Amplia se construye sobre la base de círculos concéntricos dónde a medida que uno se aleja del centro, los criterios de exigibilidad democrática y estado de derecho se hacen cada vez más laxos y

se van sustituyendo por otros vinculados a conceptos como seguridad, estabilidad y prosperidad económica, tanto dentro como fuera de las fronteras europeas.

De este modo, a medida que uno se aleja del epicentro, compuesto por los Estados fundadores (Francia, Alemania, Italia y el BENELUX), es posible el trazado de distintas áreas que se dibujan en función de su posición geográfica, junto con el momento de la adhesión a las instituciones europeas. En la actualidad se identifican, además de los seis ya mencionados, los países de la UE15 (Austria, Finlandia, Grecia, Irlanda, Portugal, España, Suecia, Dinamarca + RU), los EEMM de la última ampliación (Chipre, Estonia, Letonia, Malta, Eslovaquia, Eslovenia, Bulgaria, Croacia, Rep. Checa, Hungría, Polonia, Rumanía,), los países enmarcados en la política de ampliación (Albania, República de Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia y Turquía; potencialmente Bosnia y Herzegovina y Kosovo) y aquellos que forman parte de la Política Europea de Vecindad, tanto en la frontera oriental (Bielorrusia, Moldavia, Ucrania, Georgia, Armenia, Azerbaiján) como en la frontera sur (Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Palestina, Siria y Túnez).

La elección del caso de la región de Balcanes Occidentales no ha sido casual. Se trata de una región que lleva años intentando ir cerrando los capítulos de adhesión, que tiene una clara perspectiva europea, pero en la que no ha habido avances, sino todo lo contrario, en su proceso de institucionalización democrática y europeización de sus políticas. Son, por tanto, los países que se encuentran más expuestos y sometidos a las políticas de condicionalidad aplicadas por la UE que han sido diseñadas bajo el marco del palo y la zanahoria, y aplicados en función de sus avances o de la falta de ellos (COM(2020), 57 final)

A lo largo de este texto intentaremos demostrar cómo la política de ampliación en relación con Balcanes Occidentales cuya herramienta técnica es el principio de condicionalidad ha renunciado a los criterios de exigibilidad democrática marcados por los Criterios de Adhesión acordados en el Consejo Europeo de Copenhague en 1993

- la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías;
- la existencia de una economía de mercado en funcionamiento y la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la UE;

- la capacidad para asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión, incluida la capacidad para poner en práctica de manera eficaz las normas, estándares y políticas que forman el acervo comunitario, y aceptar los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

a cambio de conseguir estabilidad regional en una de las fronteras exteriores de la Unión. Es decir, los avances alcanzados por algunos de los países situados en la región se han vinculado de manera más directa con el mantenimiento del orden y la seguridad que con sus procesos de institucionalización democrática y, por tanto, el objetivo último de la UE no es que los demás “copien” su modelo normativo, sino que sirvan a sus propósitos de estabilidad para evitar la consecución de crisis en sus fronteras.

Para ello se han elegido dos políticas que muestran, desde nuestro punto de vista, cómo ha evolucionado la aplicación del principio de condicionalidad desde 1999 hasta el año 2019 y los efectos que esa evolución ha tenido en la política de ampliación y en los países candidatos. Esas políticas son, de un lado, la política de liberalización de visados, y de otro, el proceso de externalización fronteriza llevado a cabo por parte de la UE en los Balcanes Occidentales durante la crisis humanitaria de 2015 y 2016 y sus consecuencias para la región. Ambas forman parte de una política más amplia, la Política de Inmigración y Asilo de la UE todavía en construcción. La elección de esta política nos ha parecido oportuna en tanto en cuanto que se trata de una política que genera un sinnúmero de contradicciones en el marco de la UE en su conjunto, pero, sobre todo, en el marco del Consejo Europeo. Además, la política migratoria, como se expone a lo largo del texto, se ha caracterizado desde el año 2001, tras el 11S, por vincularse desde los distintos gobiernos al ámbito de la seguridad, considerándola una amenaza a la propia integridad de las sociedades receptoras y, por tanto, renunciando a la defensa de los derechos humanos estipulada en el artículo 7 del Tratado de la UE (TUE).

Este planteamiento hace que el marco conceptual en el que nos movemos incorpore cuestiones vinculadas a áreas hermanas como la Ciencia Política, las Políticas Públicas o las Relaciones Internacionales, combinando conceptos de una y de otra de manera conjunta. De este modo, se abordan conceptos como europeización, institucionalización democrática, o estabilitocracia, junto con política de ampliación, política migratoria, y Política Exterior de la UE.

Así, conceptos vinculados con la política de ampliación se entenderán como parte de la Política Exterior y el principio de condicionalidad es conceptualizado como la herramienta utilizada históricamente para el ejercicio del poder normativo de la UE en el proceso de europeización de los países candidatos o que forman parte de la PEV. Mientras que europeización, institucionalización o democratización serán utilizados para analizar el alcance, influencia y capacidad transformadora de la UE en la región.

El texto queda así articulado en el estudio de dos políticas sectoriales vinculadas a la dimensión exterior de la política de inmigración, la liberalización de visados y la externalización fronteriza.

El estudio de estas cuestiones se ha desarrollado entre los años 2015 y 2020 a través de la publicación de cuatro artículos académicos publicados en 2015, 2016 y 2020 y a través de los cuales quedan analizadas tanto la política de liberalización de visados, como el más complejo proceso de externalización fronteriza, ambos vinculados al principio de condicionalidad. Obviamente, puesto que no se trata de una obra sino de un conjunto de ellas escritas y publicadas en diferentes revistas, pueden existir ciertas discrepancias en relación con el formato, citas, etc, si bien en todas ellas se ha intentado mantener una estructura básica que incluye marco teórico, hipótesis, análisis y conclusiones junto con una bibliografía general que se ha dejado tal y como aparecen en su publicación de origen.

El trabajo de estructura en cinco capítulos, siendo el **capítulo 1º** Estado de la Cuestión, el **capítulo 2º** Marco Teórico, Hipótesis y Metodología.

El **capítulo 3º** titulado La construcción de la política de inmigración y asilo en la UE y la crisis de la gestión del refugio. Causas y consecuencias, está compuesto por dos artículos publicados en el año 2016:

Ferrero-Turrión, R. y Pinyol i Jiménez, G. (2016) “La mal llamada "crisis de los refugiados" en Europa: crisis, impactos y retos para la política de inmigración y asilo de la Unión Europea”. Revista Documentación Social, nº 180, 2016, pp 49-69

Ferrero-Turrión, R. (2016), “Europa sin rumbo. El fracaso de la UE en la gestión de la crisis de refugiados.” en Revista de estudios internacionales mediterráneos, 21, 159-176.

Este capítulo, cuyo primer apartado fue escrito de manera conjunta con Gemma Pinyol i Jiménez, ofrece las líneas esenciales sobre las que se ha ido construyendo la política

europea de inmigración y asilo y como durante la crisis de la gestión de refugio en 2015 aparecieron profundas divisiones y líneas rojas que algunos EEMM no estaban dispuestos a asumir. El artículo discute sobre las quiebras, las crisis, los impactos y los retos a los que se tenía que enfrentar el proyecto europeo para intentar salir lo más indemne posible de la situación de policrisis en la que se encontraba. Para ello se analiza el proceso de construcción de la política de inmigración y asilo común desde sus inicios en el Consejo de Tampere en 1999 y lo poco que se ha avanzado en ese ámbito. Pero también se abordan las respuestas ofrecidas desde las instituciones europeas y los EEMM para afrontar la crisis, siendo uno de los ejes fundamentales la profundización de la política de externalización fronteriza que la UE ya había ensayado en lugares como Marruecos, pero esta vez en el Mediterráneo Oriental, con Balcanes Occidentales y Turquía. Concluyendo que la UE renunciaba a un poder normativo sostenido sobre los principios y valores fundacionales del proceso de integración y adoptando una más pragmática que buscaba respuestas rápidas a problemas complejos, incluso asumiendo costes políticamente cuestionables, como fue entonces el caso del acuerdo con Turquía, y estableciendo una dicotomía excluyente entre seguridad y protección de derechos humanos, algo que ha afectado, sin duda, al proyecto europeo en su conjunto.

Del mismo modo, en el segundo apartado se plantea cómo la crisis de gestión del refugio por parte de la UE y de sus EEMM provocó una profunda crisis de la gobernanza europea donde el proceso de toma de decisiones no sólo era lento, sino también inoperante. A ello habría que sumar la quiebra del principio de solidaridad entre los EEMM lo que ha derivado en la aceleración de varios procesos: el refuerzo de los procesos intergubernamentales liderados por Alemania, el fracaso de la aplicación de políticas preexistentes y las consecuencias que tiene para la UE los procesos de desestabilización en su periferia cercana. De este modo, el contexto relacionado con la política sectorial europea en materia de migraciones y su dimensión exterior facilitará la comprensión de los dos estudios de caso subsecuentes.

El **capítulo 4º** del texto, lo compone el artículo “The EU approach to the Western Balkans: a security or political issue?”, publicado por Europolity en 2015 y aborda el primero de los estudios de caso estudiados, el relativo a la negociación de la liberalización de los países de Balcanes Occidentales. El marco conceptual utilizado en este caso es de los incentivos externos propuesto por Schimmelfenning and Sedelmeier en 2004, según el cual es la UE establece las condiciones que tienen que cumplir los candidatos para

llegar a ser miembros. La pregunta de investigación realizada entonces fue si la UE utiliza el principio de condicionalidad siguiendo los criterios estrictamente técnicos y objetivos estipulados en las hojas de ruta que publica la Comisión Europea cada año, o si, por el contrario, las decisiones se adoptan siguiendo criterios de seguridad y geopolíticos. La hipótesis formulada planteada era que, dado que no existe un gran interés en un nuevo proceso de ampliación, especialmente tras ver lo sucedido en Grecia durante la crisis del euro, la UE ha intentado construir y mantener un área de seguridad en la frontera suroriental siguiendo la táctica del palo y la zanahoria, lo que en términos prácticos ha significado la implementación de políticas contradictorias en la región según las distintas situaciones y crisis institucionales, políticas o económicas que han ido apareciendo. Esto es, una aproximación extremadamente pragmática muy vinculada a las necesidades que tenía la Unión en cada momento. Para ello se eligió el análisis de la política de liberalización de visados ya que fue un proceso que tuvo una evolución clara ya que se extendió durante casi diez años, entre 2003 a 2011, y en la que se puede observar cómo los asuntos de tipo político relacionados con seguridad primaron sobre razones técnicas, como pudo ser la incorporación de los parámetros biométricos en los pasaportes de los países de la región.

El **capítulo 5º**, por último, procede al análisis del segundo estudio de caso sobre externalización fronteriza, a través del texto titulado “La externalización de las políticas migratorias y fronteras en la UE. El caso de los Balcanes Occidentales y la crisis de refugio” en “Modernización y gobernanza del proyecto europeo en un marco plural con valores y objetivos compartidos”, Cuadernos de Yuste 12, Editorial Peter Lang y todavía en imprenta. En este capítulo se analizan los distintos pasos dados por parte de la UE en el proceso de externalización de la gestión migratoria y como ello se vincula al principio de condicionalidad y, por ende, a los fallidos procesos de europeización de la región, y que dan lugar a conceptos originales tales como estabilitocracia.

CAPÍTULO 1. ESTADO DE LA CUESTIÓN

A lo largo de las siguientes páginas mostraremos los conceptos y aproximaciones claves para comprender y situar las cuestiones que se tratan en el resto del trabajo. Como hemos mencionado, el objetivo del ejercicio que presentamos no es otro que el de analizar la acción de la UE en los Balcanes desde un punto de vista poliédrico y complejo a partes iguales. Nuestro punto de partida es el de la construcción de una Europa Amplia/Wider Europe y el de las formas que adopta en función de los intereses pragmáticos de los distintos actores que forman parte del proceso, especialmente, los EEMM. Es este el marco desde que analizamos las dos políticas que constituyen el eje de nuestro trabajo, la política de liberalización de visados y el proceso de externalización de la política migratoria, en el contexto del proceso de ampliación de la UE hacia Balcanes Occidentales y su impacto en el proceso de europeización de estos países a través de la fórmula del principio de condicionalidad ya utilizada en ampliaciones anteriores (Trauner, 2009). Aquí es dónde se encuentran las claves para observar si, efectivamente, el poder normativo de la UE está siendo más, igual o menos eficaz en los actuales países candidatos que lo fue en los países que accedieron a las instituciones comunitarias en 2004 y 2007. Si bien durante el periodo de negociaciones se sostuvo en la mayoría de la literatura académica la capacidad transformadora de la UE (Grabbe, 2006), la situación actual de algunos de esos estados, ya miembros de pleno derecho de la UE hace complicado sostenerlo (Papadimitriou et al, 2017; Torreblanca, 2001 y 2002). Por tanto, el concepto de Europa Amplia y las herramientas empleadas para su construcción: principio de condicionalidad, poder normativo y europeización nos permiten analizar las dos políticas elegidas para poder observar sus resultados.

Además de la aproximación conceptual es esencial contemplar el contexto en el que se desarrollan y sin el cual no se comprenden ni la liberalización de visados, ni la externalización de la gestión migratoria. Y este contexto es precisamente la estrecha vinculación que se comienza a acentuar a partir del 11S entre migración y seguridad y que de manera progresiva se ha ido incorporando a las agendas de seguridad nacionales de los EEMM y a la de la UE, siendo quizás, su máximo exponente el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la UE (COM, 2020 609f) como último paso del proceso de construcción de una política migratoria común y cuyo proceso queda recogido en el capítulo 4.

La construcción de una Europa Amplia/Wider Europe

El concepto de Europa Amplia surge como el marco conceptual a través del que se construiría la Política Europea de Vecindad como instrumento para llevarla a cabo. La propuesta de la Comisión Europea se denominó “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- 2003-2018 (INI)). El ámbito de aplicación sería el de los países vecinos situados en las fronteras del sur y del este, y, en ningún caso sería la garantía de pasar a estatus de país candidato.

Esta propuesta se lanzaba en el contexto de la apertura del proceso de ampliación hacia Europa Central y Oriental que se produciría en 2004 (Rep. Checa, Eslovaquia, Hungría, Polonia, Eslovenia, Letonia, Lituania, Estonia, Chipre y Malta), 2007 (Rumania y Bulgaria) y 2013 (Croacia). Su intencionalidad política era clara, fijar hasta dónde se expandiría la UE tras esa nueva ampliación y de qué modo, planteando que (entonces no se barajaba el Brexit) se podrían alcanzar los 30 EEMM en el medio plazo (contando a Turquía y Noruega también en el pack) y la necesidad de construir unas fronteras seguras y estables. La importancia estratégica de este documento se vio reflejada y complementada con el lanzamiento del documento de la Comisión “Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad” (COM(2003) 393 final) y la Estrategia Europea de Seguridad o Estrategia Solana también de 2003 (EUCO, 2003). La conformación de los países que estarían incluidos en este marco se decidió sobre el modelo utilizado por el Consejo de Europa, ya que incluye todos aquellos territorios a los que no se discute su europeidad, y que, además cumplieran con unos valores y normas fundamentales (Emerson, 2003). Esto junto con la inclusión de los países incorporados en el marco del Proceso de Barcelona configurarían un mapa amplio de influencia que era, precisamente, lo que se quería dibujar y articular técnicamente en aquel momento.

El análisis pormenorizado del documento “Una Europa Mas Amplia. Relaciones con los países vecinos” nos da algunas de las claves que han guiado la política exterior de la UE desde entonces.

Dicho documento proponía la construcción de una zona de prosperidad y vecindad amistosa; un círculo de amigos con los que la UE pudiera mantener una suerte de relaciones cercanas, pacíficas y cooperativas. Se pedía el compromiso por alcanzar valores compartidos y el efectivo cumplimiento de reformas en el ámbito político, económico institucional, incluyendo el alineamiento legislativo con el *acquis*

communautaire, a cambio se permitiría la convergencia a través de un proceso de integración económico con la UE, es decir, el acceso al mercado único europeo. Estos eran los objetivos, construir un círculo seguro en torno a la UE gracias a la “exportación” de un modelo normativo que se mostraba como exitoso y que permitiría a los países incluidos en el territorio el acceso al mercado único con todas sus consecuencias.

Los países de la ampliación no entraban dentro de este marco institucional, pero, por la sencilla razón que se daba por supuesto su entrada en el club europeo y porque se consideraba que la política de ampliación y el principio de condicionalidad incorporaban los criterios exigidos a los países de la Europa Amplia, y, además, podrían formar parte del proceso de toma de decisiones de la UE. El desarrollo de los acontecimientos desde entonces ha demostrado que, a pesar de haber alcanzado el estatus de países candidatos a entrar en la UE, los criterios en el avance de las negociaciones de adhesión siguen fielmente los mismos que los estipulados en el documento “Una Europa Mas Amplia”. + La política que se incorpora a través de la propuesta de la Comisión y que se implementaría por medio del instrumento de la vecindad plantea tres espacios dónde se trabajará de manera conjunta (COM (2003) 104):

- Primer espacio: político, humano, cívico y cultural, dónde se desarrollará una política común dedicada a los derechos humanos, la ciudadanía y la democracia y el Estado de Derecho, así como de desarrollo de la sociedad civil.
- Segundo espacio: de la seguridad (interior y exterior), dónde se hace hincapié en la necesidad de una lucha conjunta con la inmigración ilegal, contra el terrorismo, el comercio ilegal, la defensa del orden jurídico internacional, la lucha contra la corrupción y la prevención y solución de conflictos, siempre garantizando los principios recogidos en el derecho europeo. También se incide en la seguridad de las fronteras exteriores, donde, de nuevo, vuelve a aparecer la lucha contra la inmigración ilegal, el fraude, el tráfico de seres humanos, el tráfico de drogas o el control veterinario y alimentario,
- Tercer espacio: del codesarrollo económico y social sostenible, que comprende una política que facilite la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales; una política macroeconómica y monetaria que salvaguarde la cohesión social, una política microeconómica y de empleo con la puesta en marcha de programas específicos de asistencia técnica y financiera; una política de

infraestructura y redes; así como el desarrollo de una política medioambiental y social vinculadas a esas políticas económicas.

En definitiva, se trabaja con un concepto de vecindad sobre el que se han construido la política de ampliación y la política exterior general, y se pretende avanzar en una identidad geopolítica propia vinculada exclusivamente a la UE, con todo lo que ello conlleva. Si bien en 2003 la intencionalidad o no de esta idea no quedaba explicitada, en 2019 con la toma de posesión de la Comisión van der Leyen quedaba absolutamente clara la intención (Parlamento Europeo, 2020).

Este enfoque sugería una nueva forma de hacer relaciones internacionales dónde la interdependencia y el reconocimiento mutuos debían ponerse por encima de otros intereses tradicionales y sostenidos por el *hard power* en todas sus formas. El concepto de Europa Amplia es en sí mismo un concepto innovador en el que se dibujan espacios imaginados sobre la base de la interacción y la cooperación regional. La apertura y la inclusión política son herramientas esenciales en la negociación entre la UE y su vecindad.

De hecho, lo realmente novedoso del planteamiento era la autopercepción de la UE como un actor de transformación eficaz allí dónde se había importado su poder normativo. La idea de que la exportación de valores, modelos y normas desarrollo social inspirados en los EEMM de la UE, por sí solos, eran capaces de transformar a los estados vecinos. En aquel momento, se veía como un triunfo la posibilidad de poner en marcha el proceso de ampliación a Europa Central y Oriental, y se analizaba como un éxito sin paliativos la capacidad de mediación y transformación ejercida desde las instituciones comunitarias (Guinea Llorente, 2008).

La novedad que supuso el planteamiento inicial en el que se borraban las fronteras que tradicionalmente habían dividido al continente entre Este y Oeste se intentó diluir. La autopercepción transformadora ha hecho que, sobre todo, la relación con los socios orientales haya sido vista como eurocéntrica y con la clara intención de conformar lo que Hix y Hoylland (2012) denominan un “nuevo espacio de dominación” a través de un poder normativo que considera infalible.

Los intentos de Bruselas de construir estabilidad y seguridad en su entorno se han realizado a través del diseño de políticas sostenidas sobre la cooperación regional, intentando dejar al margen aquellas cuestiones vinculadas a la integridad territorial y

sustituyéndolas por (o al menos intentándolo) nuevas prácticas de soberanías compartidas. Este tipo de aproximación se pudo observar también durante el proceso de ampliación de 2004, donde durante los años previos a la adhesión, los estados candidatos tuvieron que firmar Tratados de Buena Vecindad en los años 90, donde se resolvían las disputas territoriales entre estados. La firma de estos tratados entre Polonia y sus vecinos, Hungría y Rumanía, Rumanía y Bulgaria, fueron, entre otros, claves para garantizar la estabilidad y la ausencia de conflictos. En el caso de los Balcanes Occidentales también ha sido requisito la firma de este tipo de acuerdos, como por ejemplo el firmado en 2017 entre la actual Macedonia del Norte y Bulgaria, o los Acuerdos de Prespa entre Grecia y Macedonia en 2018 en torno a la cuestión del nombre de este último y que han permitido continuar su proceso de adhesión como candidato (Chryssogelos & Stavreska, 2019)

El principio de condicionalidad

El principio de condicionalidad forma parte esencial del marco regulatorio en el que se desenvuelven los Balcanes occidentales como parte de la política europea de ampliación (Torreblanca, 2001). La base jurídica sobre la que se articula esta política es la de los art. 49 y 2 del TUE, que determinan qué Estados pueden solicitar su ingreso en la UE y los valores que asumirían. El objetivo de la política de ampliación es la aunar a todos los países europeos en torno a un proyecto conjunto político y económico y para conseguirlo se establecen una serie de condiciones que todo país candidato tiene que reunir y que hacen referencia tanto a una intensa política de reformas políticas, económicas y sociales, como a la consolidación de la democracia y el mantenimiento de la estabilidad en el marco de la UE.

Las condiciones que se requieren para poder solicitar el ingreso en la UE son aquellos determinados en el art. 49, así como los Criterios de Copenhague de 1993 (EUCO Copenhague, 1993):

- La existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías.
- La existencia de una economía de mercado viable, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro del Unión.
- La capacidad de asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión, en particular, suscribir los objetivos de la unión política, económica y monetaria y

adoptar las normas y políticas comunes que constituyen la legislación de la Unión, es decir, el acervo comunitario.

A ello, en 2006 se acordó un “consenso renovado sobre la ampliación” basado en principios como “la consolidación de los compromisos, la aplicación de condiciones justas y rigurosas y una mejor comunicación con la opinión pública; todo ello con la capacidad de la UE de integrar a nuevos miembros” (EUCO, 2006).

Es, por tanto, sobre esa base, sobre la que se articulan las políticas de condicionalidad que se sostienen sobre tres pilares fundamentales: la reconciliación, la reconstrucción y la reforma según lo que marcan los criterios de Copenhague. El modelo teórico utilizado para la implementación de esta política es el que se sostiene sobre los “incentivos externos” (Schimmelfenning and Sedelmeier 2004, 663), que establece que la UE plantea las condiciones que los candidatos deben alcanzar para poder llegar, primero al estatuto de candidatos y, posteriormente, al de miembro como recompensa final. Es la famosa técnica del palo y la zanahoria. Por, tanto, lo que hace que este modelo funcione y sea eficaz es la necesidad del incentivo por parte de la UE. En el caso de que las necesidades percibidas por los estados candidatos pudieran ser resueltas o facilitadas por un tercero, lo que haría perder eficacia a la política de condicionalidad. Por tanto, para que la política de condicionalidad funcione es imprescindible que se reconozcan avances en el proceso de ampliación, es decir, que se vaya avanzando de fase. A lo anterior habría que añadir, que muchas de las reformas que se han puesto en marcha han dado como resultado resultados no esperados y no deseados (Glüpker 2013, 238).

No fue hasta después de la guerra de Kosovo en 1999 cuando la UE se planteó la posibilidad de que los países de Balcanes Occidentales tuvieran la opción de convertirse en miembros comunitarios, si conseguían cumplir ciertos requisitos, políticos y económicos. A partir de ahí se comenzó a aplicar el modelo de condicionalidad ya utilizado durante las últimas ampliaciones.

Sin embargo, son varias las diferencias que se pueden señalar en relación con las ampliaciones de 2004 y 2007. En primer lugar, ninguno de los países que accedieron a la UE padecieron un proceso de desintegración tan traumático y bélico como al que se enfrentaron los países de la Antigua Yugoslavia junto con Albania. Por tanto, no tuvo que ponerse en marcha ningún tipo de política de estabilización post-conflicto, justicia transicional, reconciliación o rehabilitación (Trauner, 2009).

Hasta la fecha la política de condicionalidad en los Balcanes no ha conseguido alcanzar los niveles de éxito alcanzados en Europea Central y Oriental. Según algunos trabajos académicos (Richter and Wunsch, 2019, Bórzzel and Schimmelfennig, 2017)) se ha observado que mientras aumentaban los niveles de eficacia de la gobernanza en esos países, sin embargo, los niveles de calidad democrática se estancaban o caían. El hecho de que los países balcánicos no hayan llevado a cabo una reforma en profundidad de sus sistemas políticos y económicos, junto con lo que se ha denominado “fatiga de la ampliación” por parte de la UE, han hecho que el proceso de adhesión se haya convertido en cuasierno.

El proceso de europeización, aproximaciones teóricas

Diversos estudios han demostrado desde perspectivas diversas los efectos limitados del principio de condicionalidad. La perspectiva de los países candidatos ayuda a comprender el mayor o menor impacto de la europeización (Bauer et al. 2007; Hughes et al. 2004; Grabbe, 2006; Schimmelfennig and Sedelmeier 2005). Ahora bien, dentro de este bloque existen enfoques que van desde perspectivas absolutamente racionalista de coste-beneficio (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2004), pasando por cuestiones relacionadas con la identidad nacional (Freyburg and Richter 2010), o cómo la política doméstica influye en el proceso de acomodación o de la UE (Hughes and Sasse 2004). La oposición de factores nacionales a factores internacionales (Kurtz and Barnes 2002, Grabbe 2001, 2003, 2006), o cuestiones exclusivamente de calado interno que resultan determinantes para el proceso de europeización (Brusis 2005; Schimmelfennig 2005; Vachudova 2005).

Nos quedaremos con la aproximación más racionalista de Schimmelfennig y Sedelmeier (2004, 2005). La base sobre la que se sostienen sus estudios sobre el proceso de europeización se sostiene sobre la observación de la adhesión de los países de Europa Central y Oriental a la UE (Schimmelfennig 2012). Schimmelfennig y Sedelmeier distinguen dos dimensiones de los mecanismos de europeización. La primera que el proceso de europeización puede estar dirigida tanto por la UE como por las autoridades nacionales. Y la segunda, que puede sostenerse sobre la “lógica de las consecuencias” o sobre la “lógica de la oportunidad”. La lógica de las consecuencias estaría vinculada en incentivos externos provistos por la UE para que se alcanzaran los objetivos marcados. En este caso la UE emplearía una estrategia negociadora de “refuerzo por recompensa” para inducir al cumplimiento de las condiciones al país candidato. La lógica de la oportunidad estaría asociada al aprendizaje social y la persuasión sobre la que los países

candidatos considerarían la adopción de las normas europeas como legítimas y propias. De hecho, podría darse el caso mediante el que los países candidatos adoptaran la normativa de la UE independientemente de la condicionalidad y de los incentivos para la adhesión. Según los estudios realizados los países de Europa Central y Oriental tuvieron que enfrentar reformas políticas y económicas durante el proceso de cambio y una de las hipótesis es que podrían haber adoptado el acervo comunitario porque lo consideraron lo más eficaz para enfrentar los retos que tenían por delante. Lo que sugieren Schimmelfennig y Sedelmeier es que existe un modelo teórico dominante, el modelo de incentivos externos, y dos modelos alternativos más, el modelo del aprendizaje social y el modelo de la lección de dibujo (Zhelyazkova, 2018)

El modelo de incentivos externo se sostiene sobre el modelo de negociación de la teoría de la elección racional, y asume la condicionalidad como un proceso negociador entre actores racionales que calculan en función del coste-beneficio. La UE conseguiría, por tanto, implementar su normatividad a cambio de ofrecer beneficios materiales. Si los candidatos cumplen, la UE es generosa. La eficacia de la condicionalidad se sostiene sobre el cálculo estratégico del gobierno correspondiente que sólo cumplirá si recibe a cambio su recompensa, en este caso la perspectiva europea y la subsecuente adhesión. Pero sólo progresará en esa dirección si lo que recibe a cambio supera el coste político y económico que le podría alejar del poder.

Por tanto, para que la política de condicionalidad funcione tendrá que cumplir con determinadas características: la determinación y coherencia de las condiciones propuestas por la UE, la credibilidad del proceso, la capacidad de los países candidatos y sus costes internos (Zhelyazkova, 2018). La determinación queda definida por la precisión, la obligación y la coherencia, es decir, claridad en lo que deben conseguir los países candidatos, la relevancia de los que tienen que alcanzar y la equidad respecto a los requisitos, todos tienen las mismas obligaciones.

La credibilidad es otro de los factores esenciales para el análisis de la eficacia de la política de condicionalidad. Tanto en la amenaza como en los avances la respuesta ha de ser creíble sino la política está condenada al fracaso. Cuanto mayor es la asimetría con los actores involucrados, la posición de la UE es más fuerte. De este modo, si a la UE, en términos de coste beneficio, no le interesa acelerar el proceso de adhesión, puede demorarlo alegando incumplimientos de las partes (Schimmelfennig y Sedelmeier 2004). Si el candidato o candidatos generan discusión o conflicto en el marco del Consejo

Europeo o si en la opinión pública no está aceptado, incluso si cumple con los requerimientos establecidos por Bruselas, podría verse comprometida su adhesión. Esto es, la ausencia de consenso en la UE tiene la capacidad de bloquear el proceso de adhesión incluso de los candidatos más comprometidos con el proceso.

En cuanto a los factores de índole interna, la capacidad y el coste interno, son los dos ejes que analizar. La incorporación del *acquis communautaire* en las legislaciones nacionales es complicado, especialmente si el tiempo en el que hay que realizarlo es escaso. Se trata de una tarea administrativa complicada para la cual los países candidatos han de contar con una capacidad burocrática suficiente, de lo contrario, no podrían cumplir con los requisitos de la UE. Pero, además, hay que tener en cuenta los costes en el ámbito interno que le puede generar al estado este proceso al tener que organizar sus procesos administrativo-institucionales en función de la incorporación del *acquis*. Especialmente, se pueden generar problemas cuando algunos de los actores políticos, sociales y económicos se vean afectados por las nuevas normas y procesos que han de incorporarse a la legislación nacional y que podrían terminar con determinados privilegios. Como ejemplos se podrían dar las normas relacionadas con la regeneración democrática tales como la transparencia o la lucha contra la corrupción.

Los modelos de europeización alternativos para el análisis serían el del aprendizaje social y la lección de dibujo. El primero asume que los estados candidatos operan bajo la lógica de la oportunidad, en donde los actores políticos, sociales y económicos se guían por razones intrínsecas más que por motivaciones externas de recompensa (March and Olsen 1989; Zhelyazkova, 2018). Plantea que la propuesta del modelo normativo de la UE goza de la suficiente legitimidad como para convencer a los actores domésticos de la conveniencia de esos criterios para su avance como país. Para ello es fundamental la percepción por parte de los estados candidatos de su pertenencia a una esfera cívica europea con la que comparten intereses y objetivos comunes.

El modelo teórico de la lección de dibujo, por su parte, descarta tanto la teoría de los incentivos externos como la de la persuasión y sostiene que para que un país adopte las normas europeas se deben de cumplir varias condiciones. La primera que los actores domésticos no estén satisfechos con la eficacia y legitimidad de las normas nacionales; la segunda, que estos mismos actores busquen soluciones política en la UE y tercero, que las normas de la UE se adecuen a los problemas que afronta el país para evitar las resistencias internas al cambio (Zhelyazkova, 2018)

En el caso de los Balcanes Occidentales una combinación de factores ha hecho que este proceso de europeización haya dado como resultado unas consecuencias que denominaremos como no deseadas. Las más significativas son la *estabilitocracia* y la *captura del Estado*.

Estabilitocracia

El concepto de estabilitocracia fue definido por vez primera en 2012 por Antoinette Primatarova y Johanna Deimel (2012) para describir un régimen político de un país, en su caso Albania, en el que “se provee de estabilidad externamente, pero que en la esfera doméstica oscila entre tendencias democratizadoras y autocráticas”. Pero fue Srdja Pavlovic la que introdujo el término estabilitocracia en 2016 en referencia a Montenegro para describir a un “régimen donde persisten las prácticas antidemocráticas y dónde la UE ha hecho la vista gorda mientras, al mismo tiempo, predica las virtudes de la democracia y el estado de derecho” (Pavlovic, 2016). Y ha sido Florian Bieber quien ha generalizado su uso para referirse a “los regímenes semi-autoritarios de la región de los Balcanes que reciben apoyo externo, en particular de los EEMM de la UE, en aras de la (falsa) promesa de estabilidad” (Bieber, 2017). Estos regímenes tienen deficiencias agudas en términos de gobernabilidad democrática, aunque gozan de legitimidad externa al ofrecer estabilidad. Por tanto, la estabilitocracia podría definirse como el intercambio entre la indulgencia externa en materia de democracia a cambio de la estabilidad en el territorio.

La experiencia de los Balcanes Occidentales es especialmente particular en este sentido ya que todos los estados plantean su adhesión a las instituciones europeas donde la democracia y el estado de derecho son los ejes sobre los que se sostiene la UE. De este modo, la filosofía subyacente, sobre la que se ha construido la política exterior europea en general y las políticas de vecindad y de ampliación en particular, del poder normativo de la UE para construir una comunidad de valores y normas compartidos no sería de aplicación. La presencia de regímenes estabilitocráticos en los Balcanes Occidentales representa en si misma el fracaso del proceso de europeización, la renuncia a la capacidad transformadora de la UE para construir esa comunidad de valores comunes.

El objetivo de las estabilitocracias no es otro que el mantenimiento del poder político de sus intelligentsias incluso a costa de provocar inestabilidad a su alrededor o incluso en relación con sus minorías, aunque asegurando la estabilidad para los actores externos

interesados. Para su supervivencia, estos regímenes, tienen que satisfacer tanto las demandas externas de estabilidad, como reforzar su legitimidad a la interna a toda costa.

Captura del Estado

Un fenómeno consecuencia de la estabilitocracia es la captura del estado. La captura del estado se define como “un grupo o elite externo al Estado que ejerce una influencia decisiva sobre las instituciones y políticas estatales a favor de sus propios intereses y contra el bien público” (Hellman, 2000; Kaufman 2003, Pesic, 2007). La literatura académica define el término captura del estado a los procesos mediante los cuales las instituciones estatales y actores intermedios, como partidos políticos o parlamentarios son secuestrados o se encuentran infiltrados por redes clientelares que operan informalmente en los procesos de toma de decisiones recubiertas de un halo de legalidad (Richter, 2017). El secuestro de las instituciones fue uno de los principales impedimentos para la consolidación democrática en Europa Central y Oriental en su momento (Innes, 2014). En este contexto, la totalidad del sistema legal pasa a ser lo contrario de lo que debería, ya que trabaja a favor de intereses particulares e incluso ilegales revestidos de legalidad (Nenadic, 2006).

Esta captura del estado se ha visto agravada especialmente desde 2015 debido a dos factores. De un lado el estancamiento de las negociaciones del proceso de adhesión fruto de la “fatiga de la ampliación”, pero también de la policrisis por la que atraviesa la UE como consecuencia de factores institucionales, de gestión y de valores. Por otro lado, la prevalencia de principios como estabilidad y seguridad que cedió puestos sobre la agenda democratizadora de la UE.

Por su lado, los países balcánicos se encuentran atrapados por esa captura del estado llevada por la elite política que se apoya sobre reivindicaciones etnonacionalistas y que no hacen caso de las peticiones de reformas en relación con la economía, la libertad de prensa y el estado de derecho. Estos países se enfrentan a problemas graves que requieren de reformas en profundidad tanto del estado, como de la economía (Vachudova, 2019)

La movilidad humana entendida como amenaza. El nexo entre migración y seguridad.

Otro de las aproximaciones esenciales de nuestro trabajo es la que hace referencia al nexo de unión establecido entre migración y seguridad, algo que permitirá comprender el diseño que se ha llevado de las políticas de migración y asilo desde la UE cada vez más orientadas a la vinculación de la migración como amenaza para las sociedades europeas.

La asociación entre migración y seguridad comienza a aparecer en las agendas de seguridad como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001. El fin del mundo bipolar y de la Guerra Fría hicieron que en el ámbito internacional se comenzara a reflexionar sobre los cambios que había que introducir en el concepto de seguridad. En ausencia de guerra convencional, el concepto de seguridad dura, entendida esta como política de defensa, estrategia militar y política exterior, quedaba desfasada al no tener un enemigo claro contra quien activar los procedimientos y estructuras vigentes hasta entonces (Wohlfeld, 2014)

Y será en este contexto cuando comiencen a aparecer los primeros estudios y análisis en los que se hace especial referencia a los retos a la seguridad que suponían los movimientos de personas procedentes del este y su papel como actores sociales movilizados en países en proceso de cambio político. Así, Myron Weiner realizó una defensa cerrada de la interpretación de las migraciones internacionales en el marco de esos procesos de cambio. Esta perspectiva considera el cambio político en el seno de los Estados como un determinante fundamental de los movimientos migratorios y de los flujos de refugiados y a ambos procesos como causa y consecuencia de los conflictos internacionales. Este enfoque, que a simple vista puede ser visto como un planteamiento alternativo al de la economía política que considera la movilidad internacional como el resultado de la desigualdad a escala global y de los vínculos económicos entre países de origen y de destino, tiene, sin embargo, en opinión de Weiner, importantes elementos en común; especialmente su visión macro-estructural y el establecimiento de vínculos entre movilidad internacional y globalización (Weiner, 1992). Weiner describe también cinco situaciones en las que migrantes y refugiados pueden constituir una amenaza tanto para las sociedades de origen como para las sociedades de destino (o las relaciones entre ambas): cuando se oponen al régimen político en su país; son percibidos como un peligro para el mantenimiento del sistema político en el lugar donde residen; son percibidos como una “amenaza cultural”, un problema económico o social para la sociedad receptora, o cuando son utilizados por las sociedades receptoras como una arma arrojadiza o un “instrumento del miedo” contra el país originario (Ferrero-Turrión y López-Sala, 2012).

Otro de los ejes novedosos donde aparecen enmarcadas las migraciones internacionales es el proceso de transformación de las fronteras como un mecanismo de control migratorio que vincula de manera inextricable y paradójica la globalización y la securitización de esa frontera. En esta misma línea, trabajos como los de Whitl de

Wenden plantean la influencia de las comunidades migrantes, y también como su mera presencia ha hecho que se busquen desde las sociedades de acogida respuestas no siempre adecuadas a dicha presencia. En el caso europeo es realmente significativo cómo se está utilizando este hecho para favorecer la movilización y representación política de partidos de extrema derecha, alentados, en muchos casos, por intelectuales y académicos que plantean la presencia de «colectivos no integrables» y, por tanto, peligrosos para la sociedad en su conjunto (Terrón, 2017)

En todo caso, los estudios internacionales y los estudios sobre seguridad consideraron durante muchos años el análisis de las migraciones internacionales como un proceso que apenas afectaba al ámbito internacional ya que se trataba de un fenómeno a ser gestionado de manera interna por los Estados afectados. No será hasta el año 2006, cuando vio la luz el trabajo de Adamson en donde quedaban inextricablemente vinculados los flujos con el cada vez más potente proceso de globalización y, por tanto, también con todo lo que tiene que ver, no solo con la seguridad nacional, sino con la seguridad humana en su conjunto.

Estos primeros apuntes teóricos, no hicieron sino adelantar la inclusión de la cuestión migratoria en documentos internacionales vinculados a la seguridad en un sentido amplio. Quizás el primer documento oficial que incluyó a las migraciones internacionales en su ordenamiento fue el Concepto Estratégico de la OTAN de 1999 (OTAN, 1999). Siguiendo en la escena internacional, aparecen también como riesgos en el Global Strategic Assessment de 2009 (Cronin, 2009), el documento programático de la seguridad en EE.UU., se mencionan los flujos migratorios resultantes de la pobreza, el cambio climático y los Estados frágiles, como causa y síntoma del conflicto en muchas zonas del mundo.

También fueron incorporadas en la Agenda Europea de Seguridad de 2003 (EUCO, 2003), donde figuran como nuevas amenazas la delincuencia internacional organizada y vinculada al tráfico ilegal de personas. Sin embargo, en ese documento se planteaba la necesidad de estabilización política, contención demográfica y la cohesión social en los países vecinos de la UE, como remedio a esta situación.

En el caso español, el Ministerio de Defensa en el documento «La Revisión estratégica de la Defensa» de 2003, añadía como uno de los riesgos para la seguridad nacional, los movimientos migratorios no controlados. Con posterioridad, los flujos migratorios no controlados serían de nuevo identificados como riesgos y amenazas para la seguridad en la Agenda Española de Seguridad. Este documento estaba previsto que tuviera una

vigencia de diez años, aunque con revisiones periódicas cada cinco. Este documento fue coordinado por Javier Solana y en él se afirmaba que «el impacto de la inmigración masiva puede generar conflictividad social, guetos urbanos, explotación económica, o la desestabilización de algunos sectores productivos. Su prevención pasa por la colaboración entre las Administraciones, organizaciones sociales y sector privado para desarrollar políticas de inmigración regular e integración social, así como por fortalecer la cooperación con los países de origen y tránsito, el control y vigilancia de las fronteras y la lucha contra las redes de tráfico de seres humanos» (Documento Estrategia Española de Seguridad, 2003).

Migraciones Internacionales, control fronterizo y seguridad

Existen distintas aproximaciones teóricas que vinculan el triángulo migraciones, control y seguridad. Dos de ellas combinan aspectos internos y externos de seguridad y otras donde solo tienen relevancia cuestiones domésticas. En el primer grupo, un enfoque sería aquel que establece una relación entre soberanía, seguridad nacional y migraciones, donde los Estados son los responsables de la regulación de los flujos migratorios y de quien puede quedarse en su territorio o no. El segundo enfoque estaría orientado hacia las políticas contra el crimen organizado y el subsecuente control policial de las poblaciones. Las aproximaciones que solo contemplan cuestiones internas se centran en cuestiones que afectan a la identidad de la comunidad política y el mantenimiento de sus lealtades, aquí tendrían cabida las políticas de diversidad y de integración social como herramientas de construcción de un sujeto político. Aquí estarían contempladas cuestiones que tienen que ver con la aparición de «nuevas amenazas», incluyendo a los movimientos extremos que pudieran aparecer en la sociedad (terrorismo, radicalización religiosa, etc.). También quedarían incorporadas en este bloque aquellas cuestiones que tienen que ver con la distribución del bienestar y las potenciales tensiones que pueden surgir entre foráneos y autóctonos. En todo caso, a lo largo de las páginas siguientes, nos centraremos en el primer grupo de cuestiones, aquellas que combinan cuestiones internas y externas de seguridad en relación con los flujos migratorios y los movimientos de personas.

Quizás una de las cuestiones más interesantes en el estudio de las migraciones internacionales sea el observar y analizar cómo los Estados intentan reafirmar su capacidad de control sobre su territorio a través de la frontera y su acceso en un contexto de globalización económica no limitada. Es una de las últimas formas que tienen los Estados Nación de protección de la soberanía nacional y demostrar el poder estatal sobre,

en términos weberianos, el territorio (y su población), la frontera y los recursos (mercado de trabajo, estado social). Este intento de reafirmación del poder estatal entra en colisión clara con la necesidad de alcanzar acuerdos en el ámbito internacional entre distintos actores con el fin de llevar a cabo una gestión más eficaz y un control más estricto de los flujos migratorios. Y, por tanto, influyen en la desviación «natural» de dichos flujos llegando a provocar desequilibrios en diversos ámbitos, también en el de la seguridad. Un ejemplo de lo anterior se puede observar en cómo se han ido desplazando los flujos migratorios procedentes de Siria en función de la mayor o menor porosidad de los países de tránsito y destino. Esa porosidad se gradúa como consecuencia de los acuerdos internacionales alcanzados por los actores estatales involucrados. El Acuerdo entre Turquía y la UE ha tenido dos consecuencias: de un lado la disminución de las entradas de desplazados internacionales por la frontera grecoturca; de otro el aumento del número de muertos y desaparecidos al intentar cruzar hacia la UE a través de Libia, un punto de acceso menos controlado por acuerdos entre Estados.

En efecto, son los Estados los únicos que deciden sobre quién puede entrar en su territorio y quién puede residir y trabajar en él y cómo hacerlo a través de sus leyes y normas de gestión migratoria y control fronterizo. Su capacidad de control tan solo está limitada por un reducido número de provisiones en el derecho internacional, así como por las obligaciones en materia de Derechos Humanos. En todo caso, no todos los movimientos de personas son vistos como una amenaza, tal y como sucede en las migraciones intracomunitarias o con las migraciones de trabajadores altamente cualificados. Por tanto, cuando se establece una vinculación directa entre migración y seguridad no se hace en relación con cualquier tipo de migración. La migración considerada como una amenaza a la seguridad es aquella que se refiere a la denominada inmigración clandestina, ilegal, irregular, etc. Sin embargo, el número total de inmigrantes en situación irregular globalmente por su naturaleza solo puede ser estimado. La OIM indicaba en 2010 que «la gran mayoría de los flujos migratorios es totalmente autorizada» y «estimaba que el porcentaje de migración irregular se encontraba entre el 10 y el 15 % del total». Tal y como expone Kahlid Koser «la percepción de la migración como una amenaza a la seguridad nacional se ha incrementado durante los últimos años, en parte como respuesta al rápido incremento del número de migrantes internacionales, y especialmente el de migrantes en situación irregular».

Por supuesto, existen otros factores que intensifican la amenaza a la seguridad nacional, incluso vinculándola al movimiento de personas, hechos como la intensificación de las llegadas durante los periodos de recesión económica o durante momentos de crisis política, donde podrían servir como excusa para desviar la atención mediática. Además, se pueden llegar a establecer vínculos, sean estos reales o imaginarios, con el terrorismo internacional, con el crimen organizado o con amenazas a la salud pública, contra las que las políticas públicas deben continuar luchando. Sin embargo, es importante señalar que, en muchos casos, sin justificación o prueba alguna se carga contra el migrante porque “are also different: they bring new lifestyles and languages, traditions and values. Throughout human history, the outsider, the “other”, has been the focus of suspicion and often hatred” / “también son diferentes: aportan nuevos estilos de vida y lenguajes, tradiciones y valores. A lo largo de la historia de la humanidad, el forastero, el “otro”, ha sido foco de sospecha y muchas veces de odio”.

Esto ha hecho que las prioridades del control fronterizo se hayan transformado de manera radical durante los últimos años. La frontera ya no solo tiene utilidad como método de defensa y protección frente a potenciales enemigos. En la actualidad, las fronteras ya no solo pretenden evitar el acceso físico de «personas no deseadas», sino que también sirven para construir otro tipo de frontera simbólica que separa a «los nuestros» y a «los otros». La proliferación de vallas, muros y concertinas crea, frente a la opinión pública, una sensación de vulnerabilidad y peligro frente a la que hay que responder.

En esta ocasión, además, esa defensa va acompañada de la “internacionalización del peligro” y, por tanto, de la necesidad de incrementar el control y vigilancia de las personas que pretenden acceder al territorio. Para lograr estos objetivos se ha incrementado la cooperación intergubernamental y se han incorporado las tecnologías más avanzadas para permitir la identificación y la coordinación entre los Estados. Esto hace que, lo que hasta ahora era una competencia exclusiva de los Estados, las políticas de control y de seguridad, ahora puede operar fuera de su jurisdicción gracias a la puesta en marcha de redes de control transnacionales con el objetivo de incrementar la seguridad nacional y la pervivencia de un modelo social que se cree que en peligro.

En este sentido, y tal y como apuntan algunos autores, el vínculo entre migración y seguridad puede tener dos enfoques (Terrón, 2017). De un lado, el que se centra en una perspectiva de seguridad nacional, tal y como se ha descrito en los párrafos anteriores, de otro lado la perspectiva de la seguridad humana. Mientras que la primera se centra en la

gestión de los retos que plantea el control de fronteras para la soberanía estatal, la segunda, toma como protagonistas a los migrantes como aquellos que son amenazados y, por tanto, susceptibles de protección. El modo en que interpretemos el vínculo entre seguridad e inmigración impactará en el tipo de políticas públicas que se diseñen en función del tipo de amenaza que se quiera evitar. Si el enfoque es el de la seguridad nacional, se podrá justificar una mayor militarización y vigilancia, un incremento de las deportaciones y detenciones, y una legislación más restrictiva en relación con los movimientos de personas. Paradójicamente, la adopción de este tipo de enfoque, mayoritario en nuestro entorno, ha agravado la situación de la seguridad humana de los migrantes que se ven obligados a utilizar otras vías de acceso a los países de destino, en muchos casos, poniendo en peligro sus vidas y enriqueciendo a las redes de tráfico de personas. Por otro lado, el enfoque de seguridad nacional puede incrementar la creación de estereotipos y la aparición de sentimiento antinmigración.

Mecanismos de Control Fronterizo desde la Perspectiva de la Seguridad Humana

Las nuevas técnicas de control fronterizo persiguen la construcción de una «nueva arquitectura de las fronteras», que afectan tanto al ámbito doméstico, como a la esfera exterior. El objetivo es la combinación de diversas herramientas: nuevas tecnologías, mejor y más eficaz tratamiento de la información y una mayor inversión en equipos y recursos humanos. Se trata de alcanzar el equilibrio entre seguridad, movilidad y libertad, en un sistema en el que la nacionalidad ya no es la causa principal de exclusión de entrada a un país, sino que se fundamentará en las características particulares de cada individuo. La conjunción de tecnologías y cooperación interestatal pretende transformar el modelo de «fortaleza» fronterizo en un «organismo más complejo», holístico y no aislado del resto de políticas, en el que la seguridad fronteriza consiga enlace con otros mecanismos de manera que puedan mantener la integridad de los Estados. Conseguir llegar al equilibrio entre seguridad, movilidad y libertad debiera ser el objetivo para alcanzar en un sistema en el que la nacionalidad/ciudadanía ya no es (será) el principal motivo de exclusión de entrada en un país, sino que irá en función de las características particulares de cada individuo. Y es en este contexto dónde surge el concepto de securitización. Se entiende por securitización el proceso mediante el que las percepciones de los problemas de seguridad emergen y evolucionan como resultado de los actos discursivos. La consecuencia de lo anterior es la inclusión de las migraciones en las agendas de seguridad, pero, sobre todo, en las acciones que llevan a cabo los Estados.

De este modo, se identifican varios mecanismos que ayudan a ofrecer una explicación más estructural y cardinal de la construcción de esta nueva arquitectura fronteriza. Existen distintas dimensiones que permiten dibujar esta nueva arquitectura de las fronteras: la seguridad cooperativa, la seguridad fronteriza (control en frontera y control remoto) y la seguridad informativa/identificativa (Ferrero-Turrión, López-Sala, 2012)

Estas tres dimensiones tienen especial sentido en el caso europeo donde los gobiernos de los Estados miembros tienen como objetivo prioritario asegurar la integridad de las fronteras exteriores de la Unión para prevenir la inmigración irregular, al tiempo que se promueve la movilidad intracomunitaria. Estas dos prioridades han complejizado sobremanera las herramientas y políticas que debían ponerse en marcha, lo que incluye, fundamentalmente, la colaboración multilateral y la innovación en la gestión de fronteras.

La **Seguridad Cooperativa** se sostiene sobre el proceso globalizador, sobre la internacionalización de la cuestión migratoria. Los Estados han sido conscientes que para ser más eficaces en la gestión de sus fronteras es imprescindible colaborar con el resto de los países. Esta colaboración no se limita al control de la frontera en sentido estricto, sino que también incluye el intercambio de información, la sospecha de amenazas y la coordinación del mantenimiento de fronteras virtuales. De este modo, quedarían incorporados a este tipo de seguridad todo tipo de acuerdos bilaterales entre Estados cuyo objetivo sea el control y/o seguimiento del movimiento migratorio, acuerdos de readmisión, asociaciones de movilidad, memorandos de entendimiento, etc., serían algunas de las formas que podría adoptar. La idea de que la cooperación entre Estados es la única manera para salvar las dificultades del movimiento humano (especialmente el que se considera irregular) ha hecho florecer asociaciones regionales, acuerdos multilaterales, etc., entre los países de destino, tránsito y origen de los flujos migratorios. En el caso de la Unión Europea este modelo se ha combinado. Junto con la creación de un espacio de libre circulación (o espacio Schengen) de cooperación intracomunitaria, se refuerza la frontera exterior de la UE en sentido amplio. De este modo, se construye una suerte de «frontera difusa» que se construye en círculos concéntricos y que no está limitada a la frontera física, sino que se extiende hacia lo que se podría denominar «Europa amplia» donde predominan los procesos de externalización y securitización fronteriza, que incorpora a todos los países incluidos en la Política Europea de Vecindad (frontera sur y este) y a los países candidatos y que constituye el denominado EUROSUR, Sistema Europeo de Vigilancia Exterior. Sin embargo, ya la luz de los acontecimientos

parece claro que el principal objetivo de la Comisión Juncker es reforzar la frontera exterior de la UE con la incorporación al Espacio Schengen de todos aquellos países que no estén ya incorporados, con una especial mención a Croacia, Rumania y Bulgaria, quizás el flanco más débil. Pero para lograrlo parece que hará falta que la confianza mutua vuelva a reinar entre los Estados Miembros, puesto que sin un buen entendimiento la reforma del Código Schengen no se podrá consensuar. A las dificultades clásicas de la cesión de la soberanía en el control fronterizo se sumaría la ausencia de una clara voluntad política para conseguirlo.

Por otro lado, la cooperación exterior de la UE sí que está dando algunos frutos en lo que hace al control de los flujos migratorios. La puesta en marcha de un conjunto de herramientas normativas de negociación y acuerdo entre Bruselas y los países terceros, especialmente los de su vecindad, ha sido especialmente novedosa. La idea primigenia de este planteamiento surge en el Consejo Europeo de Sevilla en el año 2002, donde se propuso vincular la ayuda al desarrollo con el control de los flujos migratorios y la firma de acuerdos de readmisión entre la UE y los países terceros. Y este modelo se ha ido perfeccionando a lo largo de los años. Se han ido firmando acuerdos de movilidad con países como Cabo Verde y Moldavia, acuerdos de readmisión con Turquía y Pakistán, pero también se han realizado declaraciones de intenciones (como el famoso acuerdo entre la UE y Turquía) memorandos de entendimiento, etc., sin efecto legal, pero sí político. Gracias a este tipo de acuerdos se ha conseguido la colaboración de estos países con las operaciones de FRONTEX, así como una mayor eficacia en materia de lucha contra la inmigración irregular, el tráfico de personas o el fraude documental, y más recientemente, poniendo freno a los flujos de personas en busca de protección internacional en la frontera turca. A cambio de esta colaboración estos terceros Estados reciben apoyo técnico para la modernización de las administraciones, infraestructuras, etc., pero también ayudas financieras muy importantes (Papademetriou y Collett, 2011)

La Seguridad Fronteriza es el mecanismo de control tradicional cuyo principal objetivo es la protección de las fronteras del territorio. Esta protección se realiza a través de dos herramientas: la presencia de las fuerzas policiales y el régimen de visados. En el caso español y el resto de países de nuestro entorno este tipo de seguridad está influida y orientada por las medidas que se han ido adoptando por parte de la UE y que se han materializado en cuatro políticas específicas las sanciones a los transportistas (1986), los procedimientos comunes para la expedición de visados (2002), la detención y la

deportación (Directiva 2008/115/CE conocida como Directiva de Retorno, 2008³) que se aplican a través de las agencias e instrumentos europeos dedicados a estas cuestiones (FRONTEX, SIVE, SIS II-Sistema de información Schengen, y VIS-Sistema de Información de Visados) . En el control en frontera, a pesar de que los mecanismos tradicionales de control en las llegadas siguen estando vigentes y son competencia de los EEMM (patrulleras y vallas) estos se han ido complementando con la inserción de nuevas tecnologías como radares, equipos de visión nocturna, cámaras termales o detectores de movimiento. Muchos Estados europeos, fundamentalmente los fronterizos en el Este y en el Sur son aquellos que han incorporado los más eficaces mecanismos de control en frontera. España, por ejemplo, es pionera, en la introducción del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior que se puso en marcha en 2002.

En cuanto al denominado Control Remoto es un sistema de control *ex ante* que se centra en el control de las personas antes de su llegada. Aquí localizamos los sistemas de autorización de visados. Los más avanzados del mundo pertenecen a Australia y a su Autoridad de Viaje Electrónico (ETA). La política puesta en marcha por este país es la sustitución de la exención de visado por la obtención de un «visado electrónico» para los ciudadanos de 33 países considerados de bajo riesgo. Este método forma parte del mecanismo de reserva de viaje (líneas aéreas). Sin él no es posible viajar a Australia. En el caso de Estados Unidos el incremento de los mecanismos de seguridad se recrudeció a partir de 2001 reforzándose los sistemas de seguridad de pasaportes y visados. Así se requiere que aquellos países con exención de visados presenten siempre pasaportes de lectura mecánica de acuerdo con la norma 9303 de la OACI. Desde 2004 todos aquellos que no tienen este tipo de pasaportes necesitan expedir un visado de entrada temporal.

En la Unión Europea, el nacimiento de la política de visados común aparece de la mano con el espacio Schengen y el principio de libre circulación. La principal característica del régimen de visados competencia de la UE es que se refiere siempre a visados de corta duración, mientras que los de larga duración siguen siendo competencia de los Estados miembros. A través del VIS lo que se pretende es conseguir un intercambio fluido de información entre los Estados miembros sobre las solicitudes de visados y sus correspondientes denegaciones o concesiones. Al igual que sucedía en el caso anterior, los mecanismos tradicionales se han enriquecido con la incorporación de las nuevas tecnologías (Ferrero-Turrión y López-Sala, 2012). Así la UE es pionera al incorporar en un conjunto de países: una compleja combinación de pasaportes/visados/documentos de

identidad de lectura mecánica y sistemas de emisión de visados; la eliminación de los controles dentro de la frontera Schengen; incorporación de un sistema integrado y automatizado en la frontera para prevenir el ingreso y la residencia no autorizada; criterios armonizados sobre visados, seguridad y emisión y, el fundamental intercambio de información sobre documentos de viaje fraudulentos.

El último tipo de seguridad es la que se conoce como **Seguridad Informativa**, esencial en los procesos de cooperación e intercambio de información. La necesidad por parte de los Estados de tener acceso a la información comenzó con la internacionalización de los criterios de uso del pasaporte. A medida que las nuevas tecnologías (la biometría y las comunicaciones) han ido avanzando esos sistemas se han hecho mucho más sofisticados y, dicen, precisos. En el caso de la Unión Europea el enfoque en la verificación de las identidades individuales a través de los datos biométricos y los pasaportes electrónicos han sacado a la luz el problema de los documentos que nutren a estos últimos: tarjetas de seguridad social y certificados de nacimiento falsificados. No siempre el pasaporte es el documento falso, en muchas ocasiones son los documentos que sirven a su elaboración los que lo son. El procedimiento del traspaso e intercambio de la información biográfica se traslada desde los pasaportes (Advance Passenger Information, API), es recopilada por las aerolíneas (Passenger Name Record, PNR), se unifica a través de las instancias de visado, y llega a nuevas formas de datos como la información biométrica recogida a través de EURODAC, la base de datos creada para la aplicación de los reglamentos de Dublín.

Una de las principales inversiones de la UE durante la última década ha sido el esfuerzo invertido en desarrollar sistemas integrados, el Sistema de Información Schengen (SIS-II) y el Sistema de Información de Visados (VIS II) diseñado para proveer a todos los países con información sobre quien ha sido admitido en el área Schengen. Además, existen otra base de datos que cabe destacar es el FADO, de identificación de documentos falsos y auténticos creado en 1998.

Externalización de la política de inmigración y asilo.

Es en este marco de vinculación entre la migración y la seguridad en torno al que se construirán las políticas europeas de migración y asilo en su acción exterior o como se denomina en el marco de la UE, la dimensión exterior de las políticas migratorias o sus equivalentes en el marco de la literatura académica la externalización de la política de inmigración o simplemente la extra-territorialización de la política de inmigración (Zapata, 2013).

Cuando se habla de dimensión exterior de la política de inmigración varias son las cuestiones que entran en conflicto, pero quizás una de las más relevantes sea la cuestión de la soberanía. Esta cuestión es de extrema relevancia para la aproximación a nuestro trabajo puesto que es exactamente en este particular dónde convergen el principio de condicionalidad y el proceso de externalización vinculado a cuestiones de seguridad.

La externalización de una política se produce cuando existe un diseño de gobernanza que realiza un “diseño de su política sobre la base de su aplicación más allá de sus fronteras, entre, al menos, dos países con una relación de poder asimétrica, no sólo en términos de poder y disparidad socioeconómica, sino también en sus capacidades para responder políticamente a ese mismo fenómeno” (Zapata,2013). En este caso, el movimiento de personas entre países. Hay varios tipos de externalización en es particular: la creación de campos para las distintas categorías de migrantes, pueden estar en el país o fuera del país; las medidas de control fronterizo ya mencionadas; una política de repatriación de los migrantes “ilegales” a través de la firma de acuerdos bilaterales de readmisión; la gestión de las demandas de asilo fuera del territorio europeo o, aquellas acciones cuyo objetivo es atacar las causas raíz y que intentan vincular migración y cooperación (Zapata,2003).

Para que toda esta arquitectura funcione y sea eficaz como política pública es imprescindible contar con la cooperación de los países terceros, y para ello parece lógico, que es necesario ofrecer algunos incentivos, es decir, operar a través de un modelo de incentivos externo (Schimmelfennig y Sedelmeier, 2004, 2005) puesto que cualquiera de los otros modelos, aprendizaje social y la lección de dibujo no pueden funcionar en este contexto.

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO, HIPÓTESIS, METODOLOGÍA

Cómo hemos observado en el capítulo anterior han sido varios marcos conceptuales y teóricos los que nos han traído a la elaboración de este trabajo

El análisis se centra en la concepción de la UE como un actor global que sostiene su estrategia desde el marco de la Europa Amplia como marco conceptual sobre el que se construye y elabora su política exterior. El planteamiento inicial que sostenía la capacidad del poder normativo de la UE para poder transformar, cooptar y unificar intereses en torno a ella se ha visto confrontado por la realidad. El “círculo virtuoso de amigos” en el que se pretendía alcanzar estabilidad, seguridad y democracia se ha transformado en un “círculo de fuego” con diversos conflictos a lo largo y ancho de toda la frontera europea, tanto en la frontera sur como en la frontera oriental. Ucrania, Bielorrusia, los despertares árabes, la guerra en Siria, Libia o la inestabilidad en el Líbano, son sólo una muestra del fracaso de la PEV en alcanzar los objetivos que se había propuesto en su base jurídica (Art. 8 del TUE; Título V TUE, Art. 206 y 207 y 216 a 2019 del TFUE). Su objetivo era el de la creación de una relación privilegiada basada en el compromiso mutuo con unos valores comunes que incluyen la democracia y los derechos humanos, el Estado de Derecho, la buena gobernanza, los principios de la economía de mercado y el desarrollo sostenible.

Dentro de esa Europa Amplia también están incluidos, aunque en otra categoría, aquellos países que aspiran a poder adherirse a las instituciones europeas (art.2 y 49 de TUE). Los objetivos, de nuevo, aspiran a “fomentar la paz y la estabilidad en las regiones cercanas a las fronteras de la UE, contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas mediante la integración y la cooperación a través de las fronteras; aumentar la prosperidad y las oportunidades para las empresas y los ciudadanos europeos; orientar, apoyar y seguir los cambios en los países que desean adherirse a la UE en consonancia con los valores, las leyes y las normas de la UE”.

El planteamiento tanto de la PEV como de la política de ampliación se sostiene, por tanto, en la construcción de un área en torno a las fronteras de la UE que estaría basada en la estabilidad y la inclusión de valores democráticos y la transformaría en una zona segura para los EEMM. Ese es el marco conceptual que se aplica, el de la Europa Amplia.



En el momento en que se lanzó la propuesta de la Europa Amplia, en 2003, se comenzaban a plantear algunos de los dilemas a los que se enfrentaba la construcción europea. Tal y como expuso Antonio Cantaro en su libro *La Europa Soberana. La constitución de la Unión entre guerra y derechos* publicado en el momento del debate sobre el Tratado Constitucional en 2004-2005 y que aborda las carencias del constitucionalismo democrático europeo y, por tanto, su falta de legitimidad. En este contexto se cuestiona la capacidad de influencia de una UE que pretende exportar un modelo normativo a su periferia y que sobre la hipótesis de su infalibilidad construye toda su política exterior.

La teoría del Sistema Mundo en la UE y su doctrina de la Europa Amplia

Si tomamos como punto de partida el modelo Centro - Periferia propuesto por Wallerstein (1974) para proceder al análisis de nuestro caso de estudio, los Balcanes Occidentales, se puede observar cómo encaja de manera casi perfecta con el modelo teórico planteado. Esto nos permite explicar de manera más directa fenómenos que son consecuencia directa de las asimetrías existentes entre los actores y que llevan a efectos no deseados, tales como la estabiltocracia o la captura del estado y que hacen que el proceso de integración en las estructuras europeas se demore de manera permanente.

Según el modelo Centro-Periferia de Wallerstein, las asimetrías son estructurales en el marco del Sistema-Mundo. Las relaciones dentro del sistema global favorecen la explotación de aquellos países más desarrollados sobre los que lo están menos. Esta situación de asimetría permanente hace que los estados que se encuentran en desventaja continúen estándolo y que aquellos que parten en una situación mejor continúen siendo los principales beneficiarios del sistema.

A través de esta visión neomarxista de la distribución del poder y de la riqueza global, Wallerstein plantea una división del mundo entre países centrales, semiperiféricos y periféricos. Los países centrales serían los que llevan la iniciativa y trabajan de manera más avanzada en el marco de la producción con valor añadido y, por tanto, los países periféricos son los que les permiten mantener ese estatus privilegiado.

Si procedemos a trasladar este modelo teórico a la región objeto de estudio Europa podemos identificar de manera muy clara, en este Sistema Mundo Europeo a las distintas naciones y grupos de naciones que lo componen.

El proceso de integración europeo ha dado lugar a una suerte de áreas de mayor o menor desarrollo dentro de la propia UE, pero también en sus fronteras más inmediatas. Desde el centro con base en Bruselas se construyen una suerte de círculos concéntricos que reproducen una situación de carácter neomedieval que lleva a contradicciones dentro de la propia UE, puesto que los enfoques, derechos y demandas difieren según el círculo al que pertenece cada país. Esos círculos comienzan con los EEMM fundadores, seguidos por el resto de los países que conformaban la EU15 y los países de las últimas ampliaciones como el tercero. El cuarto será el compuesto por países candidatos y el último por países pertenecientes a la PEV.

De este modo y aplicando el modelo de Wallerstein encontramos en el Sistema Mundo Europeo dentro de la UE, un centro compuesto por los Estados fundadores y los pertenecientes a la zona euro y una primera semiperiferia que quedaría integrada por los Estados que se sumaron a la UE en el año 2004, 2007 y 2013. En las fronteras inmediatas de la UE, tendríamos un primer círculo de países formarían una segunda semiperiferia, esta vez fuera de las fronteras, los países de Balcanes, y por último los países de la vecindad más Turquía que se corresponderían con la periferia. De este modo, se construyen círculos concéntricos en torno a la UE que marcan unas fronteras líquidas y en las que los derechos y los valores ya no son un requisito previo para optar a la perspectiva europea, lo que, en términos prácticos, significan fondos europeos y acceso a al mercado único.

En este trabajo no realizaremos aproximaciones económicas, sino que nos centraremos en su lugar en los intercambios, también asimétricos, que se producen en el marco de la política de condicionalidad utilizada por la UE para llevar a cabo el proceso de ampliación de los Estados concernidos. Los procesos de europeización que operan en el marco de la política de ampliación no sólo no consiguen el objetivo de avanzar en la institucionalización y calidad democráticas, sino que pueden provocar su deterioro. Varios estudios académicos han visto la luz en fechas recientes (Vachudova, 2019; Richter&Wunch, 2020; Kell, 2018; Mendelski, 2016) ponen de manifiesto como la política de condicionalidad ha tenido impactos negativos en la esfera pública de los países de Balcanes Occidentales, y donde se ha identificado la captura del estado como un factor

explicativo clave para analizar el desequilibrio que existe entre los niveles de cumplimiento formal de los criterios de adhesión y el déficit de desempeño democrático en los Balcanes Occidentales (Richter&Wunch, 2020). De hecho, así también lo identificó la Comisión Europea planteando como el mayor de los impedimentos para llevar a cabo las reformas en la región (COM, 2018a).

De este modo, los conceptos que plantearemos como base del análisis y objeto de intercambio serán: estabilidad, seguridad y democracia. Conceptos que se encuentran situados en torno a una política, la política de condicionalidad, y que hemos denominado “el triángulo imposible”.



Según este modelo no es posible alcanzar estos tres objetivos a un tiempo. La UE se encuentra antes un dilema irresoluble. Si apuesta por su poder normativo para asegurar la implantación de un sistema de democracia liberal, entonces no tiene asegurada la estabilidad. Si, por el contrario, apuesta por la estabilidad, podrá tener asegurada la seguridad, pero no la institucionalización democrática. Esto es exactamente lo que está sucediendo en los Balcanes Occidentales, dónde los niveles de exigibilidad de calidad democrática se han relajado hasta tal extremo que se ha permitido la aparición de regímenes establitocráticos que han procedido a llevar a cabo una captura del estado gracias a la recepción de fondos europeos que llegan al territorio para asegurar su estabilidad.

En este modelo, el principio de condicionalidad ejerce como la herramienta necesaria que transforma los objetivos iniciales perseguidos por la UE en los distintos procesos de

integración y ampliación. Estos objetivos pretendían alcanzar un espacio europeo sin discontinuidades y con un marco normativo compartido por todos aquellos Estados que se unieran al proyecto. Con el cambio geoestratégico que se observa, lo esencial en el contexto global actual, es la construcción de un área de seguridad y estabilidad en torno a las fronteras europeas. La evolución de la política europea desde 2003 ha demostrado la ineficacia del poder normativo de la UE como poder transformador en otros contextos diferentes a los de la Europa occidental, donde Ucrania, Serbia, Hungría son sólo algunos ejemplos de ese fracaso.



La UE renuncia entonces a parte de su doctrina en materia de política exterior y estratégica que proclama como diferenciadora de otros actores globales, el proceso de convergencia de los países vecinos con su modelo normativo, esto es, renuncia a su poder normativo como vector transformador de su semiperiferia y periferias inmediatas. Y lo hace a través de una combinación de políticas que la sitúan en el marco de la construcción de un área de seguridad que renuncia a la exigibilidad democrática, a cambio de conseguir estabilidad y seguridad.



El proceso de construcción de esta área de seguridad y estabilidad se realiza sobre la base de una aproximación de carácter exclusivamente eurocéntrico que refuerza las asimetrías existentes entre Centro y Periferia del Sistema Mundo Europeo.

La paradoja del triángulo imperfecto

El marco general de todo el argumento es:

El principio de condicionalidad que opera sobre el modelo teórico de los incentivos externos pretende alcanzar un proceso de europeización que ponga en el centro la institucionalización democrática, al tiempo que persigue la estabilidad y la seguridad. Sin embargo, se produce lo que denominaremos la paradoja del triángulo imperfecto, según la cual, no se pueden alcanzar los tres ítems a un tiempo y, por tanto, hay que sacrificar a uno de ellos.

En el caso de que la aplicación del principio de condicionalidad opere en las áreas semiperiféricas o periféricas del Sistema Mundo Europa, la elección será la dupla seguridad y estabilidad frente a democracia. Este ejercicio se ve reflejado en la manera en que son negociadas y puestas en marcha políticas que forman parte del marco del proceso de ampliación.

Con este punto de partida en el horizonte, teniendo en cuenta los marcos conceptuales y teóricos utilizados las preguntas que deseamos responder mediante la realización de esta investigación son las siguientes:

Pregunta principal: *¿Ha pasado la UE de querer construir un área unida en torno a normas y valores comunes, a construir un área de estabilidad y seguridad? ¿Es la política de inmigración focalizada en el control fronterizo uno de sus instrumentos?*

- ¿Cuál es el interés que guía la política de ampliación de la UE hacia Balcanes Occidentales?
- ¿Sobre qué base se sustenta la idea de la construcción de una Europa Amplia?
- ¿Cuáles son los efectos no deseados de la relación asimétrica que se establece entre la UE y Balcanes Occidentales?
- ¿Cuál es el enfoque en materia de política migratoria que guía la negociación de la liberalización de visados con Balcanes Occidentales?
- ¿Cuál es el objetivo último de la externalización de las políticas migratorias de la UE?

Sobre la base planteamos las siguientes hipótesis de trabajo:

Hipótesis General

El viraje de la política de inmigración hacia posiciones más securitarias de control fronterizo, frente a una política sostenida en derechos humanos, posibilita un cambio de objetivos de la UE en su Política de Ampliación y de Vecindad.

El cambio en la orientación de la política de migración y asilo de la UE en su proceso de construcción desde el Consejo Europeo de Tampere hacia postulados más securitarios, sostenidos sobre la externalización de la política de inmigración, provoca que, en el marco del triángulo imperfecto compuesto por estabilidad, democracia, y seguridad, la democracia quede relegada a un segundo plano. A efectos prácticos, la ausencia de exigibilidad democrática en los países candidatos a cambio de garantías de seguridad y estabilidad, genera regímenes de corte de autoritarismo electoral o directamente iliberales que se hacen con el control del estado a través de la denominada captura del estado.

Por tanto, la política de inmigración y asilo desarrollada por la UE e implementada a través de su política de condicionalidad, favorece la creación de un área de seguridad y estabilidad en detrimento de una región amplia donde se compartieran normas y valores. La UE renuncia así a la capacidad transformadora de su poder normativo a favor de una política basada en la securitización de su vecindad.

H1.1

La aproximación de la UE hacia la región de Balcanes Occidentales se realiza sobre la base de un interés geopolítico cuyo objetivo es el de mantener la estabilidad y la seguridad en la frontera inmediata europea.

La intencionalidad de la UE original del proceso de ampliación fue la reunificación del continente europeo. Tras las ampliaciones hacia los países del sur y los del centro y este, sólo queda la región de los Balcanes para configurar un mapa en el que existan discontinuidades geográficas en el continente.

En el caso del proceso de adhesión de España, Grecia y Portugal, aunque los tres contaban con PIBs inferiores a la media, la posibilidad de incorporar un mercado del tamaño del español al mercado único era un incentivo suficiente en el análisis de coste-beneficio. Con Austria, Finlandia y Suecia no hubo problemas, ya que el proceso de convergencia económica se realizaría sin coste para la UE.

Con la ampliación de 2004 la UE se encontró de nuevo ante un análisis racional de coste-beneficio frente a unos candidatos (Hungría, Polonia, Rep. Checa, Eslovenia, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Estonia, Chipre y Malta) que tenían una situación económica que se encontraba por debajo de la media y en con los que los países del sur entrarían en competición abierta para hacerse con los fondos europeos de cohesión. Sin embargo, un análisis pragmático dio como resultado la luz verde. El razonamiento fue el siguiente. Aunque son muchos Estados y su situación económica está por debajo de la nuestra, sin embargo, salvo en el caso de Polonia, son todos países pequeños y, por tanto, asumibles. Además, este paso unificaría Europa, y la UE podría presentarse como el poder normativo que había conseguido tal hazaña y, además, esa ampliación del mercado le permitiría acceder al tablero de juego global como potencia geopolítica.

Siguiendo este mismo razonamiento se unieron Bulgaria y Rumania en 2007, y posteriormente Croacia en 2013, a pesar de las carencias en materia de institucionalización democrática y estado de derecho que todavía arrastraban.

Tras estas ampliaciones, sólo quedaban los Balcanes Occidentales. Una región atravesada por unas crueles guerras que pusieron frente al espejo la incapacidad europea de resolver los problemas que se presentaban en su patio trasero. La opción de una adhesión de estos países se fiaba a largo plazo ya que tendrían que atravesar por un proceso de reconstrucción y reconciliación que duraría en el tiempo. En un análisis sobre el interés que esta región podría tener para la UE en un análisis pragmático sostenido sobre la

ecuación coste-beneficio, siempre se quedaría en el debe. No es rentable para la UE en términos econométricos la adhesión de estos países. Y no lo es por varias razones. La experiencia vivida con los países de Europa Central y del Este en el marco de la UE hizo que una parte de los actores europeos pensaran que su incorporación había sido un error. El deterioro del Estado de Derecho y los obstáculos que ponían estos Estados en el proceso de toma de decisiones son, desde luego factores que hacían dudar de la idoneidad de una nueva ampliación. Pero, sin duda, lo que provocó una mayor alarma fue la cuestión de la movilidad intracomunitaria. Si a ello le sumamos el Brexit, la crisis económica y ahora la pandemia de la COVID19 la columna del debe se ve incrementada sustantivamente.

Todos estos factores hicieron que el proceso de ampliación, que todavía no ha terminado, se viera afectado por lo que se denomina “fatiga de la ampliación” y la falta de voluntad política para favorecer el proceso de cambio e institucionalización democrática en la región.

La fórmula para continuar el proceso sin avanzar demasiado ha sido la de proponer unos criterios de condicionalidad extremadamente severos. La consecuencia de estos criterios ha derivado en que el modelo de incentivos externos haya fracasado. El resultado ha sido la aparición de regímenes estabilizadores y actores políticos y económicos que practican la captura del Estado.

En esta situación la UE se encuentra atrapada en un dilema. Es consciente de que necesita tener a estos países de su lado para enfrentar cuestiones que ha identificado como problemáticas para su seguridad como puede ser la migración irregular o el tráfico de armas. Y como no puede arriesgarse a perder su lealtad no interviene en las derivas autoritarias.

La UE ha cambiado, por tanto, su interés original por crear un espacio sin discontinuidades y en el que se compartieran valores y normas, por uno estrictamente pragmático vinculado a la doctrina de la realpolitik del control de la región por un interés geopolítico y no transformador.

H1.2.

La negociación de la liberalización de visados se ha llevado a cabo bajo una aproximación securitaria del control migratorio.

El modelo de negociación de la liberalización de visados se ha realizado bajo el prisma de la concepción de la migración como una amenaza para la seguridad. Si lo situamos en el marco del modelo teórico de los incentivos externos se observa cómo, a cambio de un mayor control de las poblaciones tanto locales como en tránsito, se ofrece a cambio la libertad de circulación en el marco del mercado único.

La premisa de seguridad y control se superpone a la de la exigibilidad democrática y a la garantía del Estado de Derecho.

H1.3.

El proceso de externalización de la política de inmigración de la UE en los Balcanes Occidentales favorece la construcción de un área de seguridad y estabilidad, a cambio de la renuncia de la exigibilidad democrática de los gobiernos de la región.

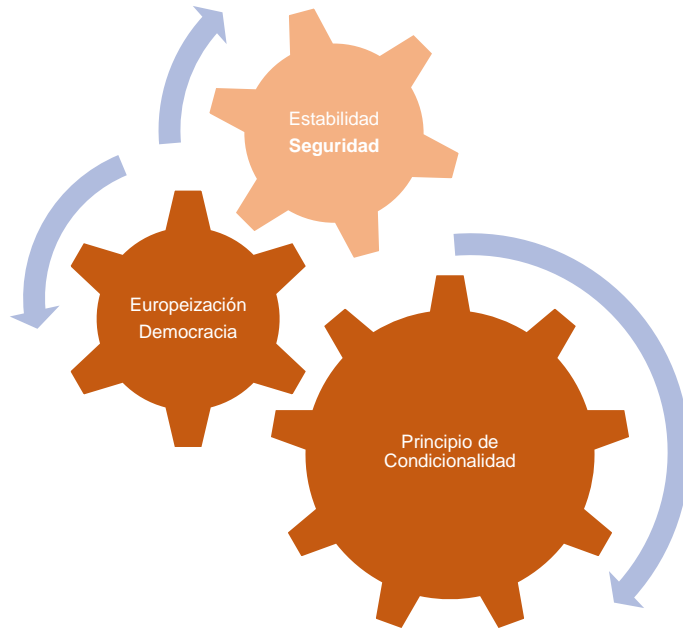
El caso del proceso de externalización de la política de inmigración en Balcanes Occidentales durante la crisis humanitaria europea de 2015-2016, sirve de ejemplo de cómo, al igual que con la política de liberalización de visados, se prioriza por parte de la UE la estabilidad y control en las fronteras, frente a los procedimientos de exigibilidad democrática a los gobiernos de la región.

El marco y el diseño de investigación

El objetivo de esta investigación es el de tratar de responder a la pregunta ¿Cuál es el interés que guía la política de ampliación de la UE hacia Balcanes Occidentales? Para poder llegar a alguna conclusión sólida hemos optado por un marco conceptual híbrido entre la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales desde los Estudios Europeos.

Sobre esa base conceptual se ha construido la investigación sobre el análisis de variables que operan de la siguiente forma:

El principio de condicionalidad que opera desde el modelo de incentivos externos aspira a alcanzar un proceso de europeización que ponga en el centro la institucionalización democrática, al tiempo que persigue la estabilidad y la seguridad. En este caso la Variable Independiente sería el Principio de Condicionalidad y las Variables Dependientes Europeización y Democracia por un lado y estabilidad y seguridad por otro.



El principio de condicionalidad es también una Variable Dependiente de la estrategia de construcción europea elegida, una comunidad de valores comunes o un área de seguridad y estabilidad.



Metodología

Con el fin de articular un estudio coherente hemos utilizado la metodología clásica de la Política Comparada a través del análisis de dos casos que operan sobre el principio de la máxima diferencia.

La unidad de análisis siempre será la región de Balcanes Occidentales en el contexto del proceso de ampliación de la UE.

Los estudios de caso a comparar serán:

- 1) La política de liberalización de visados, llevada a cabo como parte de la hoja de ruta trazada por la Comisión y, por tanto, parte esencial del proceso de ampliación.
- 2) El proceso de externalización de la política de inmigración en el marco de la crisis humanitaria de 2015 y 2016, desarrollada dentro de un ámbito negociador intergubernamental y no incluida directamente en la hoja de ruta marcada por las instituciones europeas.

Una de las principales dificultades con la que nos hemos encontrado al realizar una tesis por compilación es la ausencia de una norma detallada sobre cómo proceder al desarrollo de la parte metodológica puesto que los artículos aquí presentados se han escrito en distintos periodos temporales.

La diferencia temporal en la publicación de los artículos hace extremadamente difícil aplicar una metodología de Política Comparada heterodoxa con mayor profundidad de lo que aquí se ha expuesto.

Selección de documentación y fuentes

Se ha trabajado sobre, fundamentalmente, fuentes documentales y primarias publicadas por la Comisión, el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo y discursos y declaraciones.

Para los estudios de caso también se han realizado entrevistas en profundidad y recogido información y datos de fuentes oficiales

Por último, se ha trabajado con literatura especializada para apoyar las afirmaciones vertidas en los textos publicado

CAPITULO 3. LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y ASILO EN LA UE Y LA CRISIS DE LA GESTIÓN DEL REFUGIO. CAUSAS Y CONSECUENCIAS

Introducción.

Hace ya dos décadas que de la celebración del Consejo Europeo de Tampere en 1999. Dos décadas del comienzo del proceso de construcción de una Política de Inmigración y Asilo Común que tenía como objetivo avanzar en la construcción del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Sin embargo, pocos han sido los avances, muchas las parálisis, e incluso se podrían identificar algunos retrocesos.

El objetivo principal marcado entonces quedó recogido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y sus artículos 79 y 80 que rezan que “la Unión tiene como objetivo establecer un enfoque equilibrado para gestionar la inmigración legal y luchar contra la inmigración irregular.” Objetivo que se completó con el Tratado de Lisboa “las políticas de inmigración se regirán por el principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados Miembros, también en el aspecto financiero (art. 80 TFUE).

Para intentar alcanzar estos objetivos la hoja de ruta diseñada se sostenía sobre cuatro elementos esenciales: 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.

El proceso de construcción de la política de inmigración y asilo común tiene, por tanto, unas sólidas bases jurídicas que además se han reforzado gracias a la puesta en marcha de los Programas Plurianuales de Tampere (1999), La Haya (2004) y Estocolmo (2009), el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (2011) y, más recientemente, la Agenda Europa de Migración (2015). En ellos se marca la hoja de ruta a seguir por parte de la Unión en cuestiones como la reducción de la migración irregular, la gestión de las fronteras, elaboración de una política de asilo eficaz y refuerzo de las políticas relacionadas con la migración legal incluida su modernización, la revisión de la tarjeta azul y las políticas de integración.

Si parece que existen las bases legales y también se dispone de las agendas políticas desde hace dos décadas, la cuestión es cómo es posible que todavía no se haya sido posible la puesta en marcha de una política migratoria y de asilo común real. Muy probablemente la principal razón de esta demora la podemos encontrar en la ausencia de una voluntad política de los gobiernos de los Estados Miembros por hacerla realidad. Se encuentran frente a la disyuntiva de tener que elegir entre una mayor delegación de soberanía renunciando a ese control territorial o mantener el mismo y preservar la pureza del estado nación.

Es evidente que ha habido avances en los procesos de convergencia de las políticas estatales de inmigración y asilo. En el ámbito de lo procedimental, el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada en el Consejo de las materias vinculadas con la migración legal equiparándolas a las de la lucha contra la inmigración irregular, tras la puesta en marcha del Tratado de Lisboa es, desde luego, uno de ellos. Quizás sea por esta razón, que la mayoría de los avances normativos y ejecutivos se han observado en aquellas materias que tenían relación con la gestión y el control de fronteras, tales como la política de visados o el control fronterizo. Es decir, la “protección” del Espacio Schengen que se sostiene sobre una construcción política de índole securitario y amenazante para nuestras sociedades. Nada más lejos del espíritu que invocaba Tampere.

Y, sin embargo, el control fronterizo es sólo una de las piezas que componen el diseño de la política migratoria en donde juegan un papel extremadamente relevante la gestión de la migración económica (cualificada y no cualificada), las políticas de integración o el asilo y el refugio, aspectos en los que los Estados Miembros continúan manteniendo una fragmentación de criterios difícilmente subsanable en el actual contexto. La apertura de vías legales a los mercados de trabajo europeos no parece algo descabellada cuando se escuchan, de manera recurrente, los peligros que el declive demográfico puede acarrear los sistemas del bienestar europeo. O la necesidad de involucrar a actores locales y regionales en el diseño de políticas de integración y cohesión social desde una perspectiva de la diversidad.

Pero no sólo no se producen avances en esta dirección, sino que, más bien al contrario, los Estados Miembros continúan en una peligrosa deriva de aproximación securitaria a través, no sólo del control fronterizo o el endurecimiento de los visados o de las deportaciones, sino también a la naturalización de la externalización de control a países que se sitúan en la vecindad inmediata de la Unión. Y todo ello ha sido posible gracias a

la puesta en marcha de una condicionalidad negativa que utiliza instrumentos vinculados a las políticas del desarrollo tal y como se comenzó a observar en el Enfoque Global de Migración y Movilidad de 2011 (COM 2011), sobre el que se han articulado tanto el Plan de Acción de La Valeta y el Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE en África ya en 2015 durante la crisis humanitaria en el Mediterráneo (COM 2015h)

Obviamente nos encontramos ante un hecho extremadamente complejo, el de la movilidad humana. Este fenómeno es difícil de gobernar en tanto en cuanto impacta de manera directa en el principio básico de la soberanía de los estados sobre el acceso a su territorio. Esta lógica se sostiene para el caso de las migraciones voluntarias, pero no para las migraciones forzadas tales como el asilo y el refugio. En este segundo caso, el Estado firmante del Convenio de Ginebra tiene la obligación de proceder a la gestión de los expedientes de solicitud de asilo según rige el Derecho Internacional.

En el caso de la UE, el problema es aún más complicado, puesto que existen algunas delegaciones de competencias en el ámbito de la migración y el asilo desde los estados miembros hacia el organismo supranacional, la Comisión. Esta situación genera cierta confusión en relación con la claridad competencial en determinados ámbitos puesto que dichas competencias son compartidas entre Estados y Comisión. La capacidad regulatoria europea queda limitada al diseño de un marco normativo que será posteriormente desarrollado e implementado por cada uno de los Estados Miembros.

En este contexto de competencias difusas, de conceptos y obligaciones pobremente explicados, en una UE en una situación de crisis institucional y política en la que se han abierto grandes brechas norte/sur y este/oeste, con un incremento sustantivo de las llegadas a las fronteras de Schengen de personas en busca de protección internacional, es dónde se ha tenido que afrontar la cuestión del ¿qué hacer y cómo hacerlo?

Los dilemas de la construcción de una política de Inmigración y Asilo Común en la UE.

Desde 2015 se comenzó a profundizar en el debate acerca de cómo deberían articularse las políticas de migración y asilo desde la EU. Si bien es verdad que en 2019 se cumplen los 20 años del inicio de la construcción de una política europea en la materia, también es cierto que se ha avanzado muy poco en la misma (Pinyol-Jiménez, 2019)

Ante el dilema de la gestión del refugio en el seno de la UE se han propuesto distintos enfoques que han ido acompañados por sus respectivos planes de aplicación. Hasta la fecha, sin embargo, todos y cada uno de ellos, lejos de aproximarse al fenómeno de la movilidad humana como un hecho inevitable en el contexto de la globalización. Las distintas ideas que se han puesto encima de la mesa han optado por ofrecer respuestas parciales que, en el caso de ponerse en marcha, no sólo no resolverán el problema de la gestión de las personas en movimiento, sino que alimentarán discursos anti-inmigración y populistas, puesto que no solucionan en ningún caso la cuestión prioritaria, el gobierno de la movilidad.

Probablemente los distintos posicionamientos en relación con la Agenda Europea de Migración (COM 2015a) y con la propuesta posterior de las cuotas de refugiados adoptados por los Estados Miembros haya sido un hecho que más claramente señalara la crisis procedimental y de dirección política a seguir en el marco de la UE (Ferrero-Turrión, 2016)

Las distintas aproximaciones a la crisis humanitaria hacen posible una división casi cartesiana de la actual UE poniéndonos frente a frente con la diversidad real europea. No solo se observa cómo se mantiene el clivaje tradicional entre países del Norte y del Sur, o, lo que es lo mismo, países de recepción y asilo, sino que también aparece un nuevo grupo de países que ofrecen una nueva interpretación de cómo ha de gestionarse el fenómeno migratorio, aquellos que se incorporaron a la UE a partir de 2004. Así pues, parece bastante evidente que para avanzar en la construcción de una arquitectura migratoria europea es imprescindible alcanzar un acuerdo entre lo que podríamos denominar las Europas de la Migración. Estas Europas se definen tanto por sus aproximaciones históricas hacia el fenómeno migratorio, como por su distribución geográfica (Ferrero-Turrión, 2019)

La Europa central ha sido el destino tradicional de trabajadores extranjeros, pero también de solicitantes de asilo. Una gran parte de su desarrollo económico depende de ellos. Los países escandinavos, por su parte, históricamente han recibido solicitantes de asilo y cuentan con las suficientes capacidades, infraestructuras y cultura cívica para gestionarlo. Por otro lado, tenemos a los países del sur, tradicionalmente países de emigración, transformados en países de recepción en fechas mucho más recientes y por mor del boom económico de principios del siglo XXI. Estos países, además, se sitúan como frontera exterior de la UE. Por último, estarían los países de Europa del Este convertidos en la

frontera oriental de la UE tras su adhesión a la misma en 2004. A pesar de que en esta área geográfica siempre ha habido movimientos migratorios internos, la diversidad se entiende vinculada con minorías nacionales y transnacionales con origen en la misma región. Esta es la razón fundamental de la presencia de importantes cantidades de migrantes económicos de origen eslavo en los países de Visegrado. Al igual que el caso centro europeo, estos migrantes eslavos son su motor económico y son lo que denominan “nuestros migrantes”.

En este contexto, la única manera de poder alcanzar un acuerdo de desarrollo de una verdadera política europea de migraciones es poner de acuerdo con estas cuatro aproximaciones y formas de entender los procesos migratorios en su conjunto. Teniendo este punto de partida en cuenta, también es fundamental establecer unos límites claros en la negociación que no pueden ser otros que aquellos establecidos por el Derecho Internacional y el Derecho Europeo, es decir, el estado de derecho, aprobado por todos los Estados Miembros de la UE en el momento de su incorporación. Una vez reconocidos los límites, como en toda negociación los distintos intereses deberán ponerse sobre la mesa del Consejo Europeo, por lo que quién esté sentado en torno a esa mesa y los equilibrios de fuerzas que se den en la misma serán determinantes de cara al futuro.

En la actualidad, lo que venimos observando han sido las constantes evasivas de los Estados Miembros hacia la puesta en marcha de una verdadera solución para la gestión de los flujos y la reforma de la Política de Asilo Común (SECA) (Sanahuja, 2016). Los acuerdos que han conseguido sacar adelante se sostienen exclusivamente sobre la concepción de la migración como un fenómeno que afecta a la seguridad de las sociedades de acogida. Este enfoque obvia otras cuestiones esenciales tales como la gestión ordenada de los flujos o las políticas de integración de enfoque holístico e inclusivo.

De momento, el foco se ha situado en sólo uno de los componentes de la política migratoria: el control de frontera y la persecución de la irregularidad. La idea que subyace es la de frenar los flujos de migrantes y refugiados con dirección a la UE. Esta idea se está articulando sobre varios ejes: la externalización y la securitización fronteriza y la criminalización de la ayuda. Las herramientas que se han utilizado para poner esta idea en marcha se sostienen en el diálogo con los países de origen y tránsito (de salida) a través de incentivos vinculados a la cooperación al desarrollo.

Sorprende observar el retroceso generado por esta estrategia de contención de los flujos. Tradicionalmente, la UE había puesto en marcha políticas hacia terceros países en materia

de inmigración vinculadas estrictamente al control de las salidas desde sus países de origen. Los acuerdos bilaterales firmados por España durante el primer lustro de este siglo abordaban esta cuestión sobre la base de la cooperación mutua entre países de origen, tránsito y destino, pero nunca se condicionaba la ayuda al desarrollo con esta cuestión. De hecho, la propuesta de vincular ambas cuestiones, migración y desarrollo se puso sobre la mesa durante el Consejo Europeo de Sevilla durante Presidencia Española. El resultado de la votación en el Consejo fue de rechazo (CE 2002)

En la actualidad, sin embargo, la deriva de las decisiones adoptadas por el Consejo camina en la dirección opuesta. Lejos de continuar con una doctrina que rehusaba aplicar la condicionalidad positiva a las políticas de desarrollo, se está yendo en la dirección opuesta. Asombra ver que la adopción de tal enfoque no se corresponde con los estudios empíricos realizados hasta el momento dónde queda puesto de manifiesto que lejos de frenar la migración, las políticas de cooperación al desarrollo crean mejores condiciones para la salida de los países en vías de desarrollo (OCDE; OIT)

La mal llamada “crisis de los refugiados” en Europa: crisis, impactos y retos para la política de inmigración y asilo de la UE

Ferrero-Turrión, R. y Pinyol i Jiménez, G. (2016) “La mal llamada “crisis de los refugiados” en Europa: crisis, impactos y retos para la política de inmigración y asilo de la Unión Europea”. Revista Documentación Social, nº 180, 2016, pp 49-69

Introducción

Los últimos dos años serán recordados, sin duda alguna, por el gran flujo de refugiados que, huyendo de la guerra y la inestabilidad, han llegado a las puertas de Europa. A pesar de que la mayoría de los refugiados del mundo siguen en países en vías de desarrollo, hemos oído hablar en muchas ocasiones de la crisis europea de refugiados, que ha evidenciado muchas debilidades del proceso de construcción europea.

Las respuestas a la crisis de refugiados se han convertido en un barómetro sobre el estado de salud del proyecto europeo. El objetivo de este artículo es analizar las distintas medidas que se han ido adoptando en el marco de la Unión Europea, y repasar las consecuencias de las mismas. Desde la aprobación de la Agenda Europea de Migración en 2015 hasta el Acuerdo con Turquía de 2016, el objetivo es plantear cuáles han sido las consecuencias de las acciones (e inacciones) de los Estados miembros de la UE en relación con la crisis

de refugiados. Las debilidades en la gestión han puesto de relevancia tres escenarios principales de crisis en el marco europeo: la crisis de gestión; la crisis institucional y la crisis de valores, que serán examinadas con detalle en este artículo. Además, se presta atención a algunas de las principales consecuencias de esta triple crisis, no solo desde la perspectiva humanitaria, sino especialmente en relación con el futuro del proyecto europeo. Así, las dificultades para garantizar el espacio de libre circulación de Schengen, el incremento de las respuestas políticas xenófobas o el riesgo de vulnerar los principios del derecho internacional público serán examinadas a lo largo de estas páginas.

1. Breve repaso diacrónico a la construcción de una política europea de inmigración y asilo

Después de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el establecimiento del «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia» era un imperativo en el marco del proceso de construcción europea. Por ello, en octubre de 1999, se celebró en la ciudad finlandesa de Tampere un Consejo Europeo de carácter extraordinario con el objetivo de elaborar el plan de acción quinquenal para desarrollar este Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. En el Consejo de Tampere se reconoció la necesidad de que la UE desarrollara políticas comunes en inmigración y asilo¹, que articularan la libre circulación en el territorio de la Unión Europea.

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

¹ «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». Conclusiones del Consejo

Europeo de Tampere, 1999. Pueden consultarse en http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm.

garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países residentes en la UE y (4) la gestión eficaz de los flujos migratorios.

A partir del Consejo Europeo de Tampere, la Comisión Europea avanzó en la armonización de cuestiones específicas como la reagrupación familiar o el estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, proponiendo unos estándares mínimos comunes. Las reticencias de los Estados miembros a ceder competencias en el área de las políticas de inmigración explican las dificultades para alcanzar acuerdos unánimes y la inclusión de un número creciente de excepciones nacionales en las directivas.

Lo cierto es que las políticas de inmigración han sido tradicionalmente competencia exclusiva de los Estados. Las reticencias de los Estados miembros a ceder competencias y alcanzar acuerdos unánimes en el área de las políticas de inmigración junto con los efectos perversos de los atentados del 11-S —que enfatizaron la preocupación por la dimensión de la seguridad en los temas de Justicia y Asuntos de Interior— contribuyeron a retrasar el desarrollo del mandato de Tampere. Por ello, en 2004 la Comisión Europea planteó una nueva agenda de trabajo: el Programa de La Haya, también de carácter quinquenal, quería dar continuidad a la agenda de Tampere en el fortalecimiento del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia para el período 2005-2009. Mucho más detallado 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.

El programa de trabajo de La Haya se insertaba, además, en un nuevo contexto institucional. El Tratado de Lisboa, que entró en vigor en 2009, significó la comunitarización de las políticas del área y superó la división anterior entre el primer y tercer pilar que añadía complejidad legal e institucional y las dotó de una identidad propia². Además, en este nuevo contexto, el Parlamento Europeo podía co-decidir en ámbitos como la gestión de la inmigración irregular.

² Así, el artículo 3 del Título I del Tratado señala que un objetivo de la Unión es ofrecer a sus ciudadanos «un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia»

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, y la aprobación del nuevo Programa de Estocolmo a finales, la Unión Europea empieza una nueva etapa con una renovada arquitectura institucional en el área de Libertad, Seguridad y Justicia (LSJ).

El programa de Estocolmo (2009-2014) será el último programa quinquenal, y lo sustituirá la Agenda Europea de Migración (aprobada en 2015 y que será tratada más adelante). El Programa de Estocolmo mantenía los cuatro elementos tradicionales de una política europea común en materia de inmigración y asilo, pero su desarrollo se vio claramente condicionado no solo por los anteriores programas de trabajo, sino también por las contribuciones de orientación política hechas en los años precedentes, como el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, aprobado en 2008.

Las diferentes comunicaciones y múltiples desarrollos 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. Pero se trata de un proceso inacabado, y complejo. Por un lado, porque los procesos de aprobación de las normas son lentos y complicado, la transposición es en muchas ocasiones inadecuada y hay excesivas cláusulas de excepcionalidad en las decisiones que implican cesión de competencias en materia de inmigración y asilo. Por otro lado, porque los Estados miembro siguen sin querer perder la capacidad de acción y decisión en temas tan sensibles como el control de fronteras y las políticas de inmigración.

Es por ello, que es importante remarcar que siguen siendo los Estados miembro quiénes, en los Consejos de Justicia e Interior, y haciendo uso de la unanimidad, diseñan e impulsan las políticas de inmigración en el ámbito europeo.

2.1. La política europea de asilo

La construcción de una política europea de asilo ha sido uno de los elementos clave que han orientado la construcción de un Espacio de Libertad, Justicia y Seguridad en la Unión Europea. En 1999, el Tratado de Ámsterdam concedía, por primera vez y mediante un mecanismo institucional especial, a las instituciones europeas competencias para legislar en materia de asilo. En 2001, con el Tratado de Niza, se apuntaba a la necesidad de adoptar medidas en ámbitos concretos como los criterios y mecanismos para determinar qué Estado miembro era responsable de examinar una solicitud de asilo, unas normas mínimas

de acogida, los procedimientos del estatuto de refugiado y de la protección subsidiaria, etc. Además, estableció que se aplicase el procedimiento normal de codecisión después de la primera fase, por lo que la participación del Parlamento Europeo a través de este mecanismo funciona desde 2005.

En el contexto de la política de asilo, el Tratado de Lisboa supuso un punto de inflexión, en la medida en que ya no planteaba, solo, armonizar la normativa y los estándares entre los países de la Unión Europea, sino que buscaba crear un sistema común que incluyera estatutos y procedimientos uniformes. Este sistema debía incorporar un estatuto uniforme de asilo; un estatuto uniforme de protección subsidiaria; un mecanismo común de protección temporal; procedimientos comunes para conceder o retirar los estatutos; criterios y mecanismos para determinar el Estado responsable de examinar una solicitud; las normas relativas a las condiciones de acogida y la cooperación con países terceros. El objetivo era completar, como muy tarde en 2012, la segunda y última fase para poder desarrollar este sistema común de asilo.

Entre 2015 y 2016 se han desarrollado distintos instrumentos jurídicos (ver cuadro 1), que lamentablemente no han corregido las disfunciones existentes. En lugar de servir para garantizar que cualquier persona que solicite asilo pueda recibir el mismo trato si presenta su solicitud en cualquier país de la Unión Europea, tanto en términos de procedimiento como de instrumentos y condiciones de acogida (que era el objetivo final de la propuesta), la normativa ha servido para crear distorsiones importantes, optándose por la vía del país de primera entrada como la razón básica para examinar una solicitud (sin tener en cuenta otras consideraciones) o creándose una especie de competición en negativo entre los Estados miembro para no ser ‘atractivos’ en términos de acogida de refugiados.

Cuadro 1. Principales instrumentos jurídicos existentes

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

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

Conclusiones de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre el reasentamiento mediante programas multilaterales y nacionales de 20 000 personas claramente necesitadas de protección internacional, de 20 de julio de 2015

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo de crisis en materia de reubicación y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 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

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista común de la UE de países seguros a los efectos de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional

Reglamento (UE) nº 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración

Reglamento (UE) nº 604/2013, 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 (también conocido como Reglamento de Dublín)

Reglamento (UE) nº 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) nº 604/2013

Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional

Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional

Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida

Reglamento (UE) n° 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo

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

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

3. La implosión de la mal llamada “crisis de refugiados”.

Cuando comenzaron las denominadas primaveras árabes en 2011 en Túnez, Egipto o Libia, la Unión Europea no prestó la atención suficiente a los procesos de cambio que estaban teniendo lugar. La aproximación a estas revoluciones fue cauta y medida. Esta tibieza de la UE hacia las distintas vulneraciones de Derechos Humanos que se han sucedido a lo largo de estos ya más de cinco años es fruto del enfoque con el que la Política Europea de Vecindad (PEV) fue concebida. La PEV se ha sostenido desde su

puesta en marcha sobre la base de la estabilidad de la frontera exterior, siendo un mal menor la presencia de regímenes no democráticos. Se trataba de crear una suerte de área de seguridad en torno a la UE fácilmente controlable desde un punto de vista económico. De ahí que el desarrollo de la PEV se haya sostenido esencialmente sobre la base de la firma de Acuerdos bilaterales en el ámbito comercial que permiten el acceso de estos países al mercado único, así como a las cuatro libertades (capitales, servicios, personas y mercancías) sobre las que se sustenta y que son la base de todo el proceso de integración europeo, pero sin participar en los procesos de toma de decisiones. La utilitaria aproximación que se ha realizado hacia los países de la vecindad ha hecho que la UE no haya sido capaz de maniobrar de manera coherente y unida ante las distintas crisis que han ido sucediéndose en el norte de África, Oriente Medio y en Ucrania. En el caso de los países árabes, la UE ha priorizado la estabilidad frente al fin de los regímenes no democráticos. Quizás el caso más flagrante de todos ellos sea precisamente el conflicto sirio por el drama humano que ha provocado. Cuando comenzó la crisis siria allá por el año 2011 apenas había hueco en las noticias para él. Cuando el régimen de Bashar al-Ásad comenzó a atacar a población civil en 2012 y 2013 y se traspasaron las «líneas rojas» marcadas por Washington, nadie actuó. La pregunta que nos tenemos que hacer entonces es: ¿qué ha sucedido entre 2013 y 2015 para que ahora sí la UE comience a prestar atención a lo que sucede en Siria?

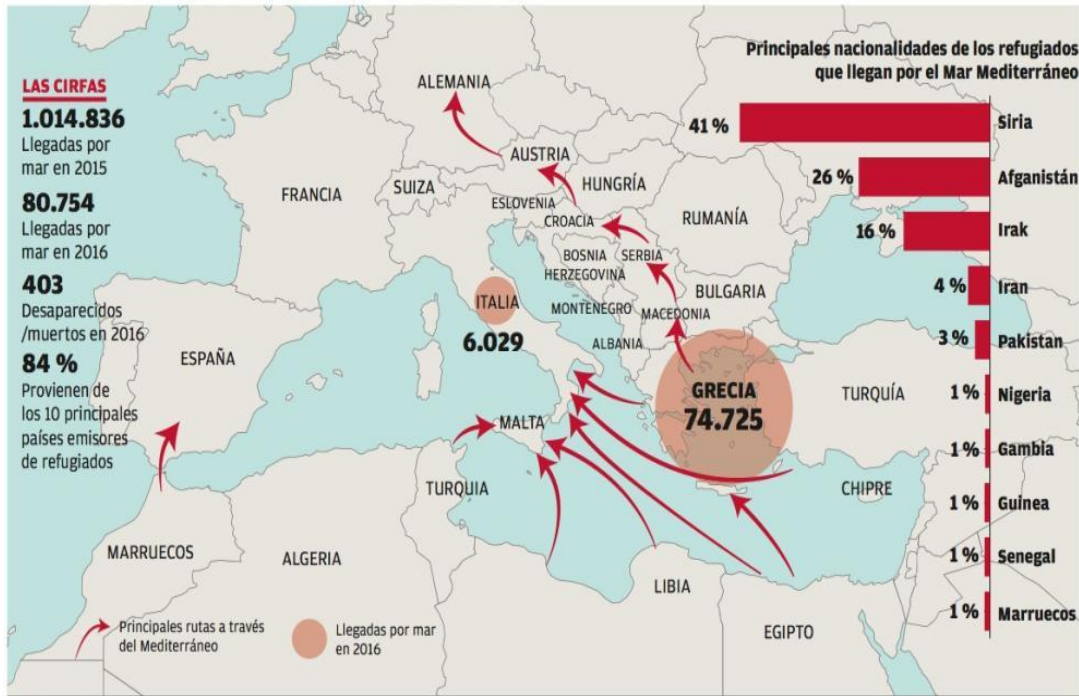
La respuesta corta sería evidente. Hasta que los problemas no se han situado a las puertas de Europa no nos hemos preocupado, incluso siendo conscientes de las violaciones de DDHH que están teniendo lugar. Por tanto, lo único que ha movido a actuar a la UE ha sido una supuesta «amenaza» a su seguridad materializada en la evidencia del fracaso de la gestión común de la frontera exterior lo que ha puesto de manifiesto la escasa integración política existente en materias tales como la inmigración y el asilo. Nunca antes había quedado tan en entredicho la ausencia de una política europea común y/o la voluntad política de aplicarla.

Lo primero que llama la atención es la tardía respuesta de la UE ante la emergencia humanitaria que estaba teniendo lugar en el Mediterráneo, con cientos de miles de personas intentando llegar a las costas italianas desde Libia. Los datos son escalofriantes: 216.000 llegadas en 2014, 1 millón en 2015, más de 100.000 solo en el primer trimestre de 2016. La mayoría de estas personas llegaban mayoritariamente a Italia y Grecia, países que se veían incapaces de gestionar las llegadas ellos solos.

Figura 1. Crisis migratoria en Europa. Desplazamientos y solicitudes de protección internacional en 2015

Crisis migratoria en Europa

DESPLAZAMIENTOS Y SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL



Fuente: Cruz Roja, CEAR y Acnur.

INFOGRAFÍA ▶ L. O.

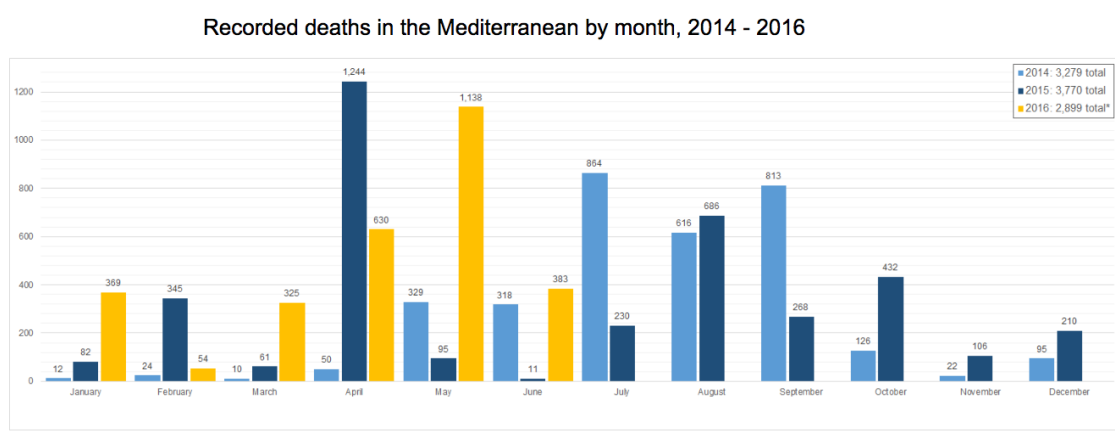
El gobierno de Enrico Letta había lanzado una misión de salvamento y persecución de traficantes denominada Mare Nostrum. Esta misión contaba con un presupuesto de 9 millones de euros al mes y estuvo operativa entre octubre de 2013 y noviembre de 2014. En noviembre de 2014, tras las reiteradas peticiones de ayuda y solidaridad por parte del gobierno italiano, comenzó la Operación Tritón³, financiada por la UE con 2,9 millones de euros al mes, solo dedicada al control estricto de la frontera. El salvamento quedaba al margen de la cuestión⁴. Y sería también unos meses más tarde cuando se activó el artículo 78 (3) del Tratado de la Unión sobre situaciones de emergencia en mayo de 2015⁵

³ FRONTEX launches joint operation Triton (31-10-2014) [<http://frontex.europa.eu/news/frontex-launches-joint-operation-triton-JSYpL7>].

⁴ Tritón no sustituye a Mare Nostrum a la hora de salvar vidas. Amnistía Internacional (31/10/14) [<https://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/triton-no-sustituye-a-mare-nostrum-a-la-hora-de-salvar-vidas/>].

⁵ El artículo reza: «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».

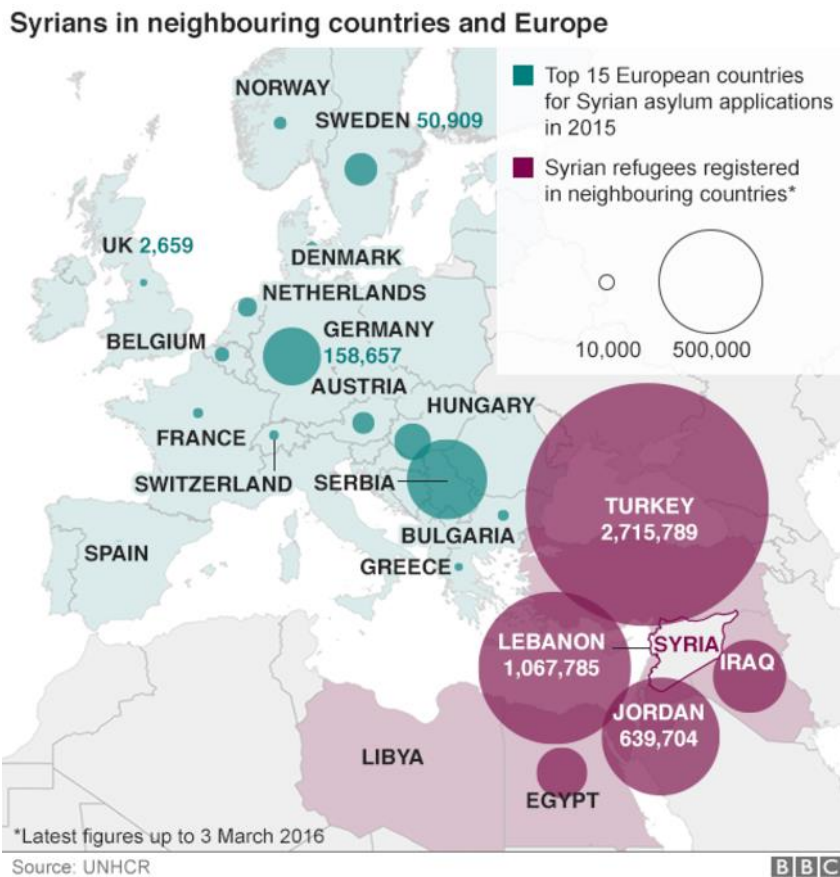
Figura 2. Número (registrado) de personas fallecidas en el Mediterráneo 2014-2016



Fuente: IOM

Y mientras esto sucedía en Europa, a los campos de refugiados de los países vecinos a Siria continuaba llegando gente (ver Figura 3). ACNUR seguía alertando de la precaria situación de esas personas y de la ausencia de fondos suficientes para atenderlas de manera adecuada.

Figura 3. Distribución de las personas refugiadas sirias (marzo 2016)



Fuente: BBC con datos de ACNUR de marzo de 2016.

A lo anterior se unían otros factores que no podemos dejar pasar por alto. La geopolítica regional ha jugado un papel esencial. De un lado, la situación en Turquía, que tenía por delante meses preelectorales marcados por una gran inestabilidad política. Las elecciones finalmente han otorgado una clara victoria al AKP de Erdogan, por lo que a priori podríamos estar hablando a partir de ahora de una mayor estabilidad por ese flanco⁶. De otro, el refuerzo como potencia regional de Irán tras la firma del acuerdo nuclear. Y todo ello en un contexto de una enorme complejidad geopolítica. Sin soluciones a la crisis siria, no se podrá solucionar la cuestión de los refugiados ni el medio, ni en el largo plazo.

4. La (s) respuesta (s) desde la UE y sus Estados Miembros

Ante la magnitud del drama humanitario que estaba teniendo lugar en sus fronteras tanto la UE como sus Estados miembros tuvieron que dar una respuesta ya que se comenzó a percibir entre la elite política el malestar que estaba generando la situación en las opiniones públicas. Sin embargo, la respuesta europea ha sido decepcionante. No solo no ha habido acuerdo sobre cómo gestionar los flujos de personas que llegaban constantemente a las fronteras exteriores de la UE, sino que tampoco han sido capaces de consensuar una solución de emergencia que paliara, al menos en parte, la crisis. Quedaban así al descubierto las vergüenzas de la ausencia de una verdadera política europea de inmigración y asilo común, no fundamentada sobre la construcción de más Europa Fortaleza, sino de una política en la que sentaran las bases de una gestión de fronteras común, con procedimientos de recepción comunes para todos los Estados miembros. Y todo ello acompañado de la apertura de procedimientos de gestión de las migraciones laborales que evitaran la peligrosidad de las rutas y la irregularidad en territorio europeo, así como la aplicación de la normativa internacional en materia de DDHH.

⁶ FERNÁNDEZ IBÁÑEZ, M. (2015): «El futuro de Turquía: una estabilidad difícil de archivar» 5-noviembre [http://www.esglobal.org/el-futuro-de-turquia-una-estabilidad-difícil-de-archivar/]

4.1. La Agenda Europea de Migración

Si bien la Comisión en primera instancia intentó coordinar discurso y política a través del lanzamiento de la Agenda Europea de Migración⁷, los Estados miembros mostraron total ausencia de empatía y solidaridad en el seno del Consejo. Este documento fue sin duda un paso importante, aunque a todas luces insuficiente. Sus propuestas más positivas quizás sean la incitación a la solidaridad entre los Estados miembros, la petición de una mayor coordinación entre distintas agencias como FRONTEX, EASO o EUROPOL y el incremento del presupuesto asignado a las Operaciones Tritón en Italia y Poseidón en Grecia. Pero además también se abogaba por un mayor blindaje de las fronteras (Smart Borders) y una mayor externalización del control, a lo que habría que sumar los famosos hotspots de registro para las personas que llegaran a territorio europeo.

4.2. La reubicación y el reasentamiento

Sin duda el punto que más conflicto ha generado entre los Estados miembros fue la propuesta lanzada por la Comisión sobre la asignación obligatoria de cuotas de refugiados y reasentados entre los distintos Estados miembros, así como la reforma de los Reglamentos de Dublín.

Quizás, el punto álgido de esta disputa se representó en el Consejo de Ministros de junio de 2015, donde se manifestó de manera palmaria el conflicto existente entre los países que reciben y los que acogen, esencialmente los países del sur frente a los países del centro y del norte. La propuesta de la distribución obligatoria de plazas de reubicación y reasentamiento de en torno a 40.000 refugiados entre los distintos Estados miembros presentada por la Comisión y defendida por Junker se enfrentaba a la posición de Tusk y los gobiernos. El resultado finalmente fue la prevalencia de la voluntariedad frente al reparto equitativo de las cuotas de refugiados lo que dejó un paisaje desolador.

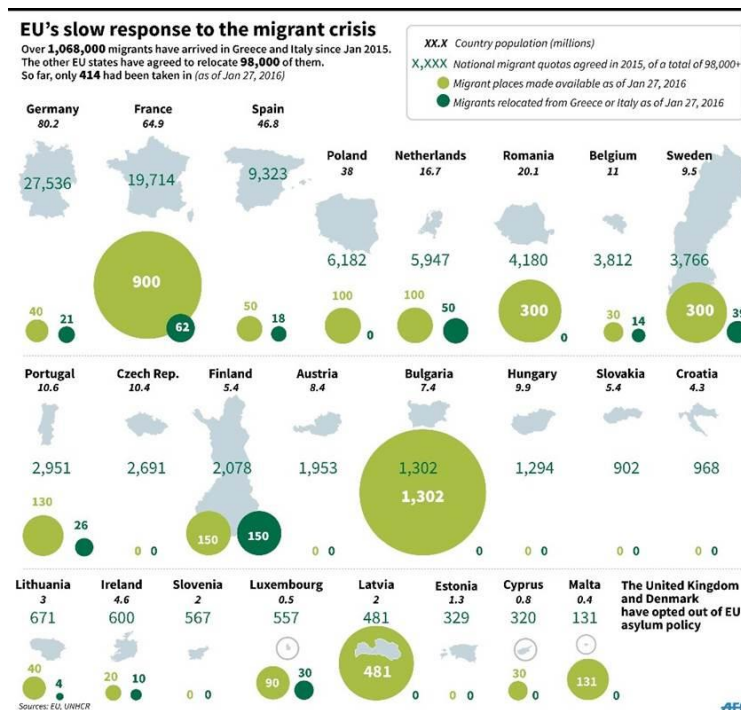
Así, en el Consejo del 20 de julio de 2015 los Estados establecieron el número de plazas que ofertaron para la reubicación y el reasentamiento. La mayoría de los Estados ofreció menos plazas de las que originalmente había propuesto la Comisión. De las 20.000 plazas

⁷ PINYOL, G. y FERRERO, R. (2015): Migración en las fronteras europeas. Esglobal, 18 mayo [http://www.esglobal.org/dependemigracion-en-las-fronteras-europeas/]

de reasentamiento propuestas tan solo se cubrieron 18.415 por parte de los Estados miembros⁸. Unas semanas más tarde, en el Consejo Europeo de septiembre de 2015, debido a la incesante llegada de personas en busca de protección internacional y las presiones de la opinión pública, el cupo de reubicaciones se amplió en otras 120.000 personas. Un total de 160 mil personas con llegada escalonada durante los dos años siguientes. En esta reunión también se acordó la elaboración de una lista común de países seguros, poner en marcha una política de retorno más eficaz, así como la creación de un Fondo de Emergencia Fiduciario para África dotado con 780M€.

Esta respuesta ha puesto de manifiesto la ausencia de voluntad política y empatía por parte de los miembros del Consejo Europeo. A todas luces es evidente que, para la UE, con más de 500 millones de personas, asumir un impacto de las llegadas que representa menos del 1% de su población es más factible que para Líbano con 1,2 millones de refugiados (27%) y 4 millones de personas; Turquía con 2 millones sobre 75, o Jordania con 700.000 y una población de 6 millones.

Figura 4. Situación del proceso de reubicación (27 enero 2016)



Fuente: AFP con datos de ACNUR y UE de enero de 2016

⁸ PINYOL, G. (2015): ¿Solidaridad Europea? ¿Proyecto Común? Sobre las cuotas de refugiados en la UE. 23/07 [http://www.eldiario.es/agendapublica/blog/Solidaridad-Proyecto-refugiados-Union-Europea_6_412318768.html].

4.1.3. Los Acuerdos con Países Terceros

Efectivamente, si hasta ahora esta situación estaba suponiendo una auténtica conmoción institucional y de valores a varios niveles de la Unión Europea, el hecho cierto es que a Bruselas no le ha quedado más opción que reaccionar en el ámbito tanto de su política de vecindad como de su política de ampliación. Esto ha obligado a lanzar a la UE una ofensiva diplomática con aquellos países fronterizos.

El primer y último paso en este sentido se ha dado en relación con Turquía. En octubre de 2015 tuvo lugar una reunión entre la canciller Merkel y el primer ministro Erdogan, donde se acordó no solo la concesión de ayudas financieras, sino que también se planteó la posibilidad de una reapertura de las negociaciones de adhesión, y más concretamente aquellas correspondientes a los capítulos de las negociaciones de adhesión 17, 23 y 24, dedicados al euro y las cuestiones relacionadas con temas migratorios⁹. Otra de las aproximaciones ha sido la reunión que tuvo lugar en Viena en octubre de 2015, a iniciativa del presidente Juncker, entre todos aquellos países afectados en la región de los Balcanes occidentales, lo que se denomina la ruta de los Balcanes. En dicha reunión participaron en igualdad de condiciones Macedonia y Serbia, junto con un grupo reducido de Estados miembros, algunos de ellos antiguos compañeros de viaje en la desaparecida Yugoslavia, Croacia y Eslovenia¹⁰.

Por último, también fueron convocados los países africanos a una reunión multilateral en La Valeta durante el mes de noviembre de 2015. En esta reunión se acordó reforzar la cooperación en materia migratoria y la prevención de la trata de personas, todo ello unido a un incremento de las medidas en materia de repatriación. Esta operación diplomática y estratégica ha mostrado que lo prioritario para Bruselas y el resto de capitales europeas es contener los flujos de desplazados en Turquía, Grecia y Balcanes y mantenerlos lo más lejos posible de los centros neurálgicos.

⁹ Merkel ofrece a Turquía avances en su adhesión a Europa, El País, 19 de octubre 2015 [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/18/actualidad/1445192200_838960.html].

¹⁰ Líderes de UE y Balcanes ante una reunión difícil y abierta sobre refugiados, La Vanguardia, 25 de octubre 2015 [http://www.lavanguardia.com/politica/20151025/54438365014/lideres-de-ue-y-balcanes-ante-una-reunion-dificil-y-abierta-sobre-refugiados.html].

Cuadro 2. Acciones y medidas impulsadas desde la UE.

20 abril de 2015	El Consejo de Ministros de la UE	Plan de Acción en Diez Puntos de Luxemburgo sobre migraciones en respuesta a las tragedias en el Mediterráneo.
23 de abril de 2015	Reunión Extraordinaria del Consejo Europeo	<p>Refuerzo presencia de la UE en el mar → Triplicar recursos de las operaciones Tritón y Poseidón</p> <p>Luchar contra los traficantes → captura y destrucción de los barcos, Misión EUNAVFOR Med</p> <p>Prevenir los flujos de migración irregular.</p> <p>Reforzar la solidaridad y la responsabilidad internas.</p>
13 de mayo de 2015	Agenda Europea de Migraciones	<p>Smart Borders</p> <p>Propuesta de Reubicación y Reasentamiento</p>
15-16 junio de 2015	Consejo de Asuntos de Justicia e Interior	<p>Reubicación de 40.000 refugiados.</p> <p>Reasentamiento de 20.000 refugiados</p>
25-26 junio de 2015	Consejo Europeo	Trabajar en las relaciones con países y regiones vecinas: Balcanes, Turquía y países de Oriente Medio (Iraq, Jordania y Líbano).

17 de septiembre 2015	Consejo de Asuntos de Justicia e Interior	Reubicación de 120.000 refugiados desde Grecia e Italia, dejando fuera a Hungría
15 de octubre	Consejo Europeo	Plan de Acción con Turquía Protección de fronteras y política de retorno
8 de octubre 2015	Conferencia de Alto Nivel sobre Balcanes Occidentales	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a los países de primer asilo para prevenir el deterioro de la situación de los refugiados. • Apoyo operativo que debe proporcionarse a los países de los Balcanes, en particular en las cercanías del invierno. • Cooperación contra el crimen organizado de tráfico de migrantes, tanto en los Balcanes como en los países de primer asilo.
11-12 de noviembre	Cumbre de La Valeta sobre Migración entre la UE y los países africanos	La Migración es una responsabilidad compartida entre los países de origen, tránsito y destino. Impulso a la Migración legal y la movilidad.

		Cooperación en materia de retorno, readmisión y reintegración. Protección a los solicitantes de asilo
3 de febrero de 2016	Conferencia de Donantes sobre Siria en Londres “Apoyando a Siria y la región”	Auspiciada por Reino Unido, Alemania, Kuwait, Noruega y las Naciones Unidas.
18 de marzo 2016	Firma del Acuerdo UE- Turquía	Aumentar los 3.000 millones acordados en el Plan de Acción de octubre. Liberalización de visados Avanzar en el proceso de adhesión a la UE.

Fuente: Elaboración propia

5. Una crisis europea multinivel

Es evidente que la situación humanitaria que se está viviendo en las fronteras europeas es de dimensiones considerables. Miles de personas están «atascadas», malviviendo en unas condiciones que no responden a los estándares que la Unión Europea establece en sus intervenciones de ayuda humanitaria en países terceros. Pero también es evidente que no podemos considerarlo una crisis en el sentido estricto: porque ni ha sido inesperada (los informes de Frontex advierten de los riesgos de movimientos de personas buscando refugio desde el desmembramiento de Libia y el crecimiento de las tensiones en Siria) ni era ingestionable. De hecho, los países de la Unión Europea tenían medios y recursos suficientes para atender no solo las necesidades urgentes de estas personas, sino también de aplicar la 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.

No es extraño, en este sentido, que podamos describir la emergencia humanitaria de los refugiados como una crisis tridimensional de la Unión Europea. Una crisis de gestión, institucional y de valores.

5.1. Crisis de gestión

Una de las afirmaciones que más aparecen en la opinión publicada en relación con la mal llamada crisis de refugiados ha sido el papel nulo de la Unión Europea. Entendida esta como una entidad con competencias en el tema, se olvida a menudo que la gestión de la inmigración, el asilo y el control de fronteras son competencias finales de los Estados miembros. Los avances que ha intentado hacer la Comisión Europea, por ejemplo, al proponer un plan de reasentamiento y reubicación, no solo han contado con muchas reticencias por parte de los Estados miembro (que no aceptaron la primera propuesta y la redujeron considerablemente), sino que su implementación está en manos de los mismos. Por ello, cuando las cifras de reubicados no se corresponden con las acordadas, la responsabilidad última es de los Estados miembros.

Por otro lado, la falta de gestión de la situación de emergencia ha derivado en poner en duda elementos clave del sistema de asilo europeo, sin soluciones previstas a corto plazo. Así ha sucedido con el Reglamento de Dublín, que ha sido criticado y considerado superado por la mayoría de los actores europeos, sin que por ello se haya explicado, por un lado, por qué no se ha desarrollado el mismo con todas sus potencialidades y, por otro lado, cuál es la propuesta efectiva que lo debería sustituir.

Finalmente, y en un contexto más amplio de libre circulación de personas, la desgestión ha puesto también en un brete al espacio Schengen, al cuestionar muchos países la libre circulación interna, volviendo a imponer controles fronterizos. Los riesgos de acabar con el espacio Schengen —una de las grandes contribuciones del proyecto europeo y de las mejor valoradas por la población europea— no son de carácter menor, y no impactan solo a las libertades fundamentales de los ciudadanos, sino también al desarrollo económico

de la Unión Europea¹¹). Es evidente que, para garantizar el espacio Schengen, una política de inmigración y asilo común son elementos imprescindibles.

5.2. Crisis institucional

La emergencia humanitaria ha confirmado lo que la crisis del BREXIT y la crisis griega del Euro ya habían planteado: el proyecto de la Unión Europea está debilitado. El impacto de la crisis económica y el fortalecimiento de las dinámicas estatales ha afectado al funcionamiento pleno de las instituciones de la Unión Europea, no tanto en un sentido formal, como de dirección política del proyecto europeo.

En relación con las políticas de asilo, es evidente la complejidad institucional, los Estados miembros no dejan de tener las competencias clave, pero el Parlamento Europeo ha intentado alzar la voz en numerosas ocasiones preocupándose por el bienestar y futuro de las personas refugiadas. La Comisión Europea ha jugado un papel confuso, ofreciendo propuestas innovadoras o diferentes, pero sin molestar demasiado a unos Estados que, por otro lado, tienen posiciones cada vez más distintas en estos temas.

De hecho, la mal llamada crisis de refugiados ha supuesto poner en duda la solidaridad interna, y abrir fracturas entre los diferentes Estados. En la Agenda Europea de Migración, la propia Comisión alertaba que la desconfianza entre Estados miembro era fruto de la imposibilidad de avanzar en el sistema europeo común de asilo¹².

Finalmente, la ya tradicional fractura norte-sur (muy vinculada al debate entre países responsables del control de fronteras y de acogida de población refugiada se ha visto acompañada por una fractura este-oeste, que ha elevado el tono en relación con las personas refugiadas y ha puesto en duda, en mayor número de ocasiones que sus vecinos occidentales, el sistema de asilo y la protección de los derechos fundamentales de las personas refugiadas. La presidencia eslovaca del Consejo de la Unión Europea, que se

¹¹ Véase «The economic impact of suspending Schengen» [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/579074/EPRS_ATA\(2016\)579074_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/579074/EPRS_ATA(2016)579074_EN.pdf).

¹² 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». Agenda Europea de Migración http://ec.europa.eu/dgs/homeaffairs/whatwedo/policies/europeanagendamigration/backgroundinformation/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_es.pdf.

inicia este segundo semestre de 2016, puede ser un punto de inflexión en estas relaciones. Aunque no queda aún claro en qué sentido.

5.3. Crisis de valores

La falta de respuesta de los Estados miembro a las demandas de asilo de las personas refugiadas, ha supuesto poner en jaque el derecho internacional de asilo. El derecho de asilo está recogido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y a diferencia del derecho de migrar (que consta como derecho, pero no supone obligaciones para los estados), el derecho de asilo tiene un desarrollo normativo que obliga a los Estados signatarios de la Convención de Ginebra de 1951 y del Protocolo de Nueva York de 1968. Es decir, los estados signatarios están obligados a, como mínimo, examinar la solicitud de asilo que presenta cada individuo, garantizar una protección mínima y unas condiciones de acogida mínimas mientras se tramita su solicitud, a dar una respuesta a la misma y ofrecer la posibilidad de recurso antes de dar por finalizado el proceso. La imposibilidad de muchas personas de presentar siquiera esta solicitud, supone una vulneración del derecho internacional. La Convención de Ginebra obliga a considerar refugiado a las personas sin discriminaciones por razones de origen, religión, sexo, etc.: “Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”¹³

Pero, además, el derecho de asilo está incluido en el Convenio Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa (del que también son miembros los países de la Unión Europea) y en la propia Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.¹⁴

¹³ Véase la Convención de Ginebra completa en <http://www.acnur.org/el-acnur/historia-del-acnur/la-convencion-de-1951/> . El Protocolo de Nueva York eliminó las restricciones temporales.

¹⁴ «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 sus actuaciones». Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Incluso, la Convención de Ginebra de 1951 prohíbe explícitamente el retorno de las personas refugiadas allí donde sus derechos o su seguridad puedan ser vulnerables. El principio del “*non-refoulement*” (no devolución) ha sido también puesto en duda con el acuerdo con Turquía, incrementado la preocupación sobre cómo se está tratando el asilo en el ámbito europeo.

Vulnerar el derecho de asilo, tanto por imposibilitarlo o por, como han hecho algunos estados miembro, negarlo a las personas que forman parte de colectivos específicos (como hizo el gobierno eslovaco al declarar que no examinarían solicitudes de refugiados musulmanes), es romper un sistema de protección internacional que se creó después de la Segunda Guerra Mundial, básicamente para impedir que volvieran a darse situaciones de desamparado como las que se sucedieron durante el conflicto armado y los años posteriores.

Conclusiones

Una de las cuestiones que este artículo ha querido subrayar es que el orden de los factores es importante: no se ha abierto una crisis institucional en la Unión Europea debido a la mal llamada crisis de refugiados, sino que la misma se ha convertido en una situación ingobernable debido a las distintas crisis en las que ya se encontraba sumido el proceso de construcción europea.

La falta de respuesta de los Estados miembros a un fenómeno que claramente afectaba a toda la Unión ha dejado en evidencia las tensiones entre estos y las instituciones europeas, y entre estas mismas. Se ha construido un imaginario en que la culpa de la falta de control o gestión de la crisis humanitaria ha sido de la Unión Europea (sólo hace falta seguir con atención las afirmaciones que en este sentido ha lanzado el UKIP en el proceso del referéndum del Brexit), lo que ha impulsado, en muchos países, una cierta desafección con la Unión Europea, cuando no un crecimiento euroescéptico evidente.

Pero esta incapacidad para dar respuesta también ha puesto de relieve la fragilidad de la Unión Europea en el contexto internacional. La construcción de un diálogo con países terceros menos basado en los valores clave de la Unión y más en la necesidad de respuestas rápidas a problemas complejos, asumiendo costes políticamente complejos (como ha sucedido con el acuerdo con Turquía).

En el proceso, además, se ha vinculado la población refugiada con los retos de la seguridad y el control de las fronteras europeas, estableciendo una especie de dicotomía

– que no puede ser aceptable en los Estados de Derecho– entre seguridad y protección de derechos humanos. Y, además, ha servido para criminalizar, de modo paulatino, a la población refugiada y, en general, a la población migrante. Eso ha permitido, por un lado, empezar a plantear debates sobre la necesidad de revisar (a la baja) el derecho de asilo y el principio de “*non-refoulement*”, pero también ha supuesto normalizar un discurso xenófobo hasta la fecha muy limitado a los partidos de extrema derecha.

La suma de estos elementos ha supuesto un importante desgaste del proyecto europeo, que tiene, también dos puntos en positivo. Por un lado, la demanda de muchas ciudades de tener un mayor rol en la política de acogida de las personas refugiadas ha supuesto dar voz a un actor que, como el municipio, goza de mayor confianza entre la ciudadanía que las instituciones que perciben como más alejadas. Es cierto que los gobiernos locales en materia de inmigración y asilo no tienen, en el marco europeo, ningún papel. Pero han reclamado tenerlo, y eso podría suponer avanzar en una política de inmigración y asilo mucho más global y transversal. Y, por otro lado, la ciudadanía europea también se ha movilizado, aún de modo minoritario, para reclamar la vigencia del proyecto europeo. Recuperando los valores que lo definen, parte de la ciudadanía europea reclama una más y mejor Europa para poder responder conjuntamente a los retos de la globalización.

Bibliografía

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2014): *Tritón no sustituye a Mare Nostrum a la hora de salvar vidas*. (31/10/14) (en línea)

<https://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/triton-no-sustituye-a-mare-nostrum-a-la-hora-de-salvar-vidas/> , acceso 22 de junio de 2016

EL PAIS (2015): *Merkel ofrece a Turquía avances en su adhesión a Europa* (19/10/15) http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/18/actualidad/1445192200_838960.html , acceso 22 de junio de 2016.

FERNÁNDEZ IBÁÑEZ, M. (2015): “El futuro de Turquía: una estabilidad difícil de archivar”, *Esglobal*, noviembre <http://www.esglobal.org/el-futuro-de-turquia-una-estabilidad-dificil-de-archivar/> , acceso 23 de junio de 2016.

FRONTEX (2014): *Frontex launches joint operation Triton* (31/10/14) <http://frontex.europa.eu/news/frontex-launches-joint-operation-triton-JSYpL7> , acceso 22 de junio de 2016.

LA VANGUARDIA (2015): *Líderes de UE y Balcanes ante una reunión difícil y abierta sobre refugiados* (25/10/15)

<http://www.lavanguardia.com/politica/20151025/54438365014/lideres-de-ue-y-balcanes-ante-una-reunion-dificil-y-abierta-sobre-refugiados.html> , acceso 22 de junio de 2016.

PINYOL-JIMÉNEZ, G. (2015): *¿Solidaridad Europea? ¿Proyecto Común? Sobre las cuotas de refugiados en la UE* (23/07/15)

http://www.eldiario.es/agendapublica/blog/Solidaridad-Proyecto-refugiados-Union-Europea_6_412318768.html , acceso 21 de junio de 2016.

PINYOL-JIMÉNEZ, G. y FERRERO-TURRIÓN, R. (2015): “Migración en las fronteras europeas”. *Esglobal*, mayo <http://www.esglobal.org/depende-migracion-en-las-fronteras-europeas/> , acceso 22 de junio de 2016.

Fuentes Primarias

COMISIÓN EUROPEA (2015): Agenda Europea de Migración http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_es.pdf , acceso 20 de junio de 2016.

CONSEJO EUROPEO (1999): Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm , acceso 22 de junio de 2016.

CONSEJO EUROPEO (2015): Cumbre de La Valeta sobre Migración <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>, acceso 21 de junio de 2016

CONSEJO EUROPEO (2015): Plan de Acción- Diez Puntos de Luxemburgo <http://ec.europa.eu/spain/pdf/2015/ip2004.pdf> , acceso 21 de junio de 2016

NACIONES UNIDAS (1951): Convención de Ginebra <http://www.acnur.org/el-acnur/historia-del-acnur/la-convencion-de-1951/> , acceso 26 de junio de 2016.

PARLAMENTO EUROPEO (2016): “The economic impact of suspending Schengen”. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/579074/EPRS_ATA\(2016\)579074_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/579074/EPRS_ATA(2016)579074_EN.pdf) , acceso 22 de junio de 2016.

El fracaso de la UE en la gestión de la crisis de refugiados.

Ruth Ferrero-Turrión (2016), “Europa sin rumbo. El fracaso de la UE en la gestión de la crisis de refugiados.” en Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos, 21, 159-176.

A lo largo de 2015 y 2016 estamos presenciando como hombres, mujeres y niños intentan alcanzar su sueño europeo huyendo del horror de la guerra. Sin embargo, no siempre consiguen su objetivo. Aunque el conflicto en Siria comenzó hace ya cinco años, sin embargo, sus efectos en forma de sensibilización y movilización ciudadana no se han sentido hasta fechas recientes. Ni ciudadanía, ni clase política reaccionaron hasta que el niño Aylan apareció ahogado en la costa turca y un camión nos enseñó el horror de los traficantes de personas en Centro Europa. Las sociedades europeas parecían anestesiadas ante el drama que estaba teniendo lugar en Siria, Libia, Afganistán, Eritrea o Irak. A pesar de los sucesivos naufragios y los cientos de miles de muertos en el Mediterráneo, las respuestas desde Europa fueron tibias, escasas y tardías. Incluso cuando ya el drama se encontraba en la misma frontera, en los Balcanes, el Viejo Continente daba la espalda a aquellos que buscaban su ayuda. Ya lo habían hecho con anterioridad, tras las llamadas Primaveras Árabes en 2011, pero pocos se dieron cuenta de las consecuencias que la falta de acción política en el marco de la Política Europea de Vecindad iba a traer al entramado institucional de la UE.

Más allá de tratarse de una crisis de refugiados (lo refugiados siempre están en crisis) a lo que estamos asistiendo es a una crisis integral de la Unión Europea (UE) en su conjunto desde un punto de vista institucional. Una crisis cuyo origen lo encontramos en los referéndums que hicieron fracasar el Tratado Constitucional Europeo en 2005 en Francia y Países Bajos y que coincidieron en el tiempo con el proceso de ampliación de la UE hacia Europa del Este. Tanto en un proceso como en el otro, la ciudadanía quedó al margen de la toma de decisiones. Fue la culminación de un proceso de construcción europeo que se había gestado desde las élites sobre la base del “bienestar de la mayoría” pero sin contar con ella. Una suerte de despotismo ilustrado que funcionó hasta la puesta en marcha de Maastricht y el fin del consenso permisivo (Lindberg y Scheingold, 1970), término adoptado por V.O. Key en 1961 (Hix y Hoyland, 2012: 107). Un procedimiento que ya conceptualizó A. Lincoln como el “government by the people” en su discurso de Gettysburg en el siglo XIX y que los líderes europeos asumieron de manera fehaciente en el proceso de integración, dejando a un lado, o minimizando, lo que la opinión pública

podiera pensar al respecto. Esto es, la construcción de una institucionalidad desde arriba. Primero en forma de organización internacional, con posterioridad, y en el marco de integración económico y político, como sistema político o sistema de dominación según los autores (Hix y Hoylland, 2012: 13-15). Sin tener en cuenta este contexto institucional ambiguo y cambiante no es posible entender al reto que se enfrenta en estos momentos la UE, el de su propia supervivencia tal y como la conocemos.

Y si esta es la situación de partida, la inoperante gestión de los flujos de desplazados procedentes de Oriente Medio hacia la UE no ha hecho más que agravar la situación de una institucionalidad que arrastraba una crisis de legitimidad desde hacía una década y a la que se sumaba una crisis socioeconómica que impactaba de lleno en la zona euro. La confluencia de estos tres vectores ha hecho que efectivamente la UE tenga que hacer un alto en el camino y replantearse hacia dónde y cómo seguir adelante.

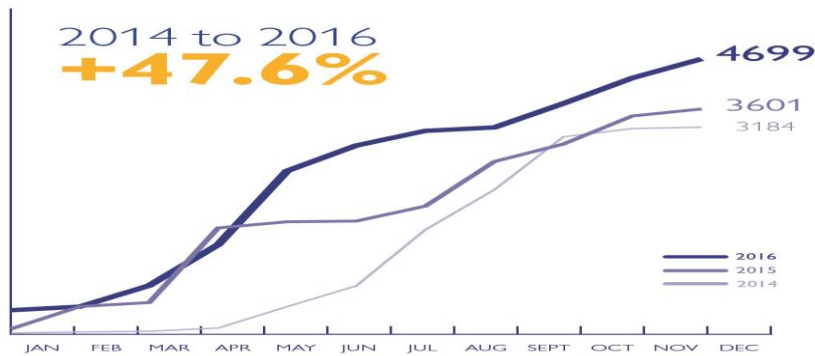
Si durante una primera etapa la construcción europea tomó como modelo el funcionamiento de las Organizaciones Internacionales, en seguida comenzó a virar hacia posiciones que, de manera progresiva, la acercaran más hacia lo que se denominó, en palabras de Churchill, los Estados Unidos de Europa, pero que finalmente se quedó en “un objeto político no identificado” como predijo J. Delors. En definitiva, una organización supranacional que actúa como una suerte de Sistema Político, pero sin tener las capacidades redistributivas ni los recursos suficientes como para operar fielmente como tal. Y a la que no es posible pedirle responsabilidades por el incumplimiento de sus compromisos, puesto que en gran medida estos dependen de la voluntad política de los gobiernos de los Estados miembros.

El origen de la crisis

El conflicto en Siria comenzó en el año 2011 en el marco de lo que se ha dado en llamar las revueltas árabes. Sin embargo, la UE no adoptó ninguna medida que pudiera paliar el sufrimiento de la población civil siria a pesar de las reiteradas denuncias realizadas por organizaciones de derechos humanos en el terreno que alertaban del desastre humanitario que se estaba gestando. Incluso cuando el gobierno italiano pidió ayuda con la misión de control y salvamento Mare Nostrum a sus socios europeos, a la que la UE y sus EEMM respondieron reduciendo el presupuesto, el número de efectivos y el alcance de su mandato. En noviembre de 2014 comenzaba la Operación Tritón (FRONTEX, 2014), financiada por la UE con 2,9 M€ al mes, dedicada al control estricto de la frontera. El salvamento quedaba al margen de la cuestión. La misión hasta entonces operativa Mare

Nostrum, contaba con un presupuesto de 9M€ al mes. A la luz de los datos, este cambio tuvo como consecuencia el comienzo de los grandes naufragios en el Mediterráneo (Amnistía Internacional, 2014).

Fig. 1. Número de muertes en el Mediterráneo (2014-2016) (enero-noviembre)



Fuente: Missing Migrants Project, Organización Internacional de Migraciones

En el caso de las llegadas, hasta el mes de diciembre de 2016 llegaron a territorio europeo un total de 352.471 personas de las cuales el 90% huyen de conflictos. El número de muertos es de 4.733. En el año 2015 la cifra total alcanzó 1.011.712 y el número de muertos fue de 2.850 (OIM). Estos datos indican un claro incremento en la mortalidad de las personas que intentaban llegar a territorio europeo desde comienzos del año 2016, lo que coincide con la puesta en marcha del acuerdo entre la UE y Turquía.

Figura 2. Número de llegadas vía marítima a la UE (datos a septiembre 2016)



2015	4.408	153.842	856.723
2016	4.971	132.043	166.824

Fuente: Regional Bureau Europe, ACNUR

Las rutas que han utilizado y utilizan las personas desplazadas han sido fundamentalmente tres. La primera de ellas la denominada ruta del Mediterráneo Este a través de Turquía, Grecia y los Balcanes Occidentales; la segunda la ruta del Mediterráneo Oriental, por Libia y Malta y la tercera, la ruta del Mediterráneo Occidental, a través de Ceuta y Melilla. En cualquiera de estas rutas encontramos presencia de refugiados procedentes de regiones en conflicto, principalmente de Siria, pero no sólo, también Afganistán, Irak, Eritrea, entre otros.

Figura 3. Rutas marítimas hacia la Unión Europea

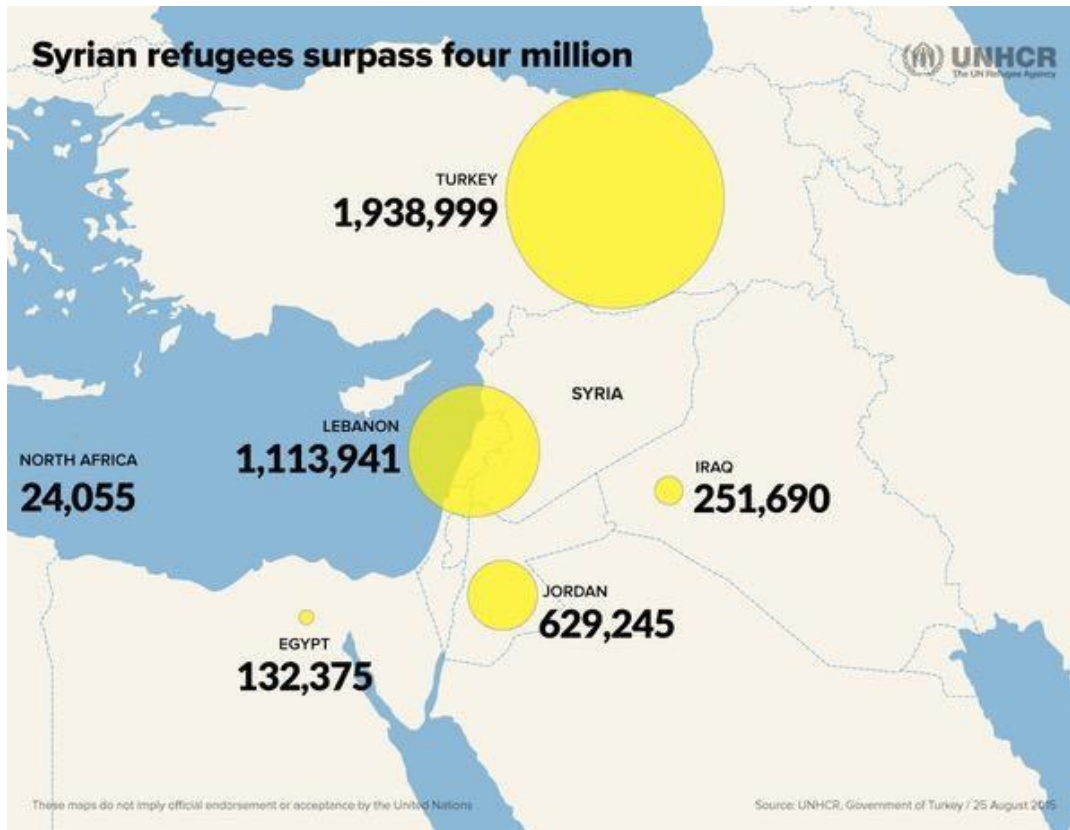


Fuente: Observatorio Proxi

Y mientras esto sucedía en las fronteras de Europa, a los campos de refugiados de los países vecinos a Siria, Líbano, Jordania, Egipto, Iraq y, sobre todo, Turquía, continuaban llegando personas en búsqueda de protección internacional. ACNUR alertó de la precaria situación de esas personas y de la ausencia de fondos suficientes para atenderlos de manera adecuada. A primeros de diciembre de 2016, en la región se encontraban registrados 4.810.710 personas, de las cuales 2,7 millones residían en Turquía, 1 millón en Líbano, 655.000 en Jordania, 230.000 en Iraq y más de 100.000 en Egipto (Syria Refugee Response, 2016). De todas estas personas, apenas medio millón se encontraban en campos de refugiados. Unos como en Líbano, porque no se permite la instalación de

campos, otros como Jordania, porque el gobierno no autoriza la ampliación de los que existen; y otros, como Turquía por aducir falta de recursos para su construcción. Fig. (3)

Figura 4. Número de refugiados sirios registrados en los países de la región (datos agosto 2016)



Fuente: ACNUR

A lo anterior se unen otros factores imprescindibles para entender la situación en la zona. La geopolítica regional en la que contamos, entre otros, con a situación política turca, las difíciles relaciones con Irán y la expansión del DAESH han jugado un papel esencial en el desarrollo de esta crisis. La situación de inestabilidad política en Turquía ante la perspectiva de unas elecciones que no se presentaban muy optimistas para Erdogan, si bien finalmente consiguió una clara victoria. En este resultado jugó un papel importante el apoyo en el plano simbólico de la Canciller Merkel que en vísperas electorales acordó con el Ankara la reanudación de las conversaciones de ampliación, así como la firma de una declaración conjunta con Turquía en la que ambas partes se comprometían a colaborar en el control de las personas desplazadas. Así, la UE apoyaría económicamente a Turquía para conseguir este objetivo. Sin embargo, la victoria de Erdogan vino seguida de un fallido golpe de Estado en el mes de julio de 2016, junto con la represión de opositores y

medios de comunicación, y los intentos constantes por parte del gobierno de Ankara de romper el acuerdo en este ámbito, transformaron lo que a priori era un paso hacia la estabilidad política (Fernández Ibáñez, 2015) en la presencia de un socio incómodo para Bruselas.

Otro de los focos de atención en la región ha de ser el papel que juega Irán. Reforzado tras la firma del acuerdo nuclear con el Consejo de Seguridad en junio de 2015 mantiene sus históricos vínculos con Moscú y Damasco. Esta situación nos retrotrae al pasado colonial europeo en la región puesto que las alianzas tradicionales se mantienen indemnes: Rusia e Irán aliados del régimen sirio, mientras Jordania y Arabia Saudí se alinean con Estados Unidos. Finalmente, el tercer actor local en alza es la organización DAESH y su expansión territorial, primero por Iraq, posteriormente hacia Siria. Y todo ello en un contexto de una enorme complejidad geopolítica donde tanto la UE como Estados Unidos necesitan la colaboración rusa para terminar con el conflicto en Siria. Una relación muy deteriorada como consecuencia del conflicto en Ucrania.

Esta situación de conflicto tiene así ramificaciones que van más allá y que impactan en otros puntos del planeta. Uno de esos puntos es la UE y sus Estados miembros. La dimensión de la crisis humanitaria, sin embargo, induciría a descartar actuaciones estatales individuales puesto que una decisión tomada en un Estado Miembro impacta en el resto de sus socios. Pero además se pueden esbozar otros argumentos a favor de una respuesta europea. El primero, por responsabilidad histórica. Todos los estados que se encuentran en este momento en proceso de descomposición, Libia, Siria, y también otros países de la región como Jordania, Líbano, etcétera, fueron hasta mediados del siglo pasado parte del imperio colonial europeo. El segundo, por la situación en la que quedó Iraq después de la intervención occidental de 2003, el posterior derrocamiento de Sadam Hussein y el comienzo de un proceso de descomposición del estado que favoreció que el DAESH se hiciera con el control de una parte importante del territorio. El tercero, por la defensa de los Derechos Humanos, valor que aparece como fundamental en todos los Tratados Europeos desde su creación. Y el cuarto, una respuesta europea eficaz daría un mayor peso específico en la esfera internacional a la UE.

La gestión de la crisis de refugio como crisis de la Gobernanza Europea.

Fue la propia canciller Merkel la que planteó que de la gestión que se hiciera de la crisis de los refugiados dependía el futuro de la UE puesto que se trataba del “mayor desafío en décadas” al que se enfrentaba la institución comunitaria (Consejo Europeo 24-25 junio

2016). Esta afirmación fue también recogida por el Presidente Juncker meses más tarde en el debate sobre el estado de la UE. El resto de temas de la agenda política quedaron relegados ante las dimensiones del reto y sus potenciales consecuencias si la gestión se realizaba de manera errática. La crisis humanitaria a las puertas de Europa ha provocado un terremoto institucional y político en el seno del corpus comunitario que pone en cuestión toda la arquitectura europea construida después de la Segunda Guerra Mundial. Una arquitectura y proyecto que ya habían sido puestos en cuestión tras las negativas francesa y holandesa al Tratado Constitucional y la aprobación por la vía de urgencia del Tratado de Lisboa a través del que se reconocía el fracaso del proceso de integración y el regreso a la idea gaullista de la Europa de las patrias. Esta situación de debilidad política se agravó aún más con la sucesión continuada de distintos hechos que, en su conjunto, constituyen lo que se podría denominar la crisis de identidad europea. En ella se conjugan un grupo de acontecimientos que han asolado el territorio de la UE desde 2008 (crisis financiera, crisis del Euro, crisis ucraniana y relaciones con Rusia, crisis humanitaria como consecuencia de conflicto en Siria o el éxito el BREXIT en el Reino Unido) y que han puesto en evidencia la gobernanza europea y su papel como actor político global (Sanahuja, 2016: 72).

La gestión de la crisis de refugio en el marco de la UE ha mostrado las debilidades de la gobernanza europea de manera holística. Quizás este sea el ejemplo en mejor se pueden observar de manera integrada todas las crisis por las que ha pasado la UE: institucional, política, de valores, de identidad y de principios. La causa principal de ello sea, quizás, lo que se podría denominar “pereza de la institucionalidad”. A pesar de que la Política Europea de Inmigración y Asilo comenzó a construirse ya desde Tampere en 1999, sin embargo, los pasos que se han ido dando en la dirección integradora han sido tímidos cuando no inexistentes (Pérez González, 2016: 113-118). De este modo, se ha llegado a una situación tal en esta materia en la que no existen de facto políticas comunes. Existen meros marcos regulatorios en los que las competencias entre EEMM y UE no están claras y en los que por mor de las resistencias ofrecidas a la delegación competencial las reglas para el buen gobierno de las migraciones son disfuncional y está incompleto (Sanahuja, 2016: 75-78).

En esta misma línea, conceptos como Seguridad, Libertad y Derechos Humanos se encuentran enfrentados cuando deberían ser complementarios. Principios irrenunciables como la libre circulación de personas dentro del marco de Schengen (en vigor desde 1985)

se encuentran en un serio peligro; el Derecho Internacional (Convenios de Ginebra de 1951 y el Estatuto de Refugiado de 1967) sobre los que se diseñaron los reglamentos de Dublín sobre el régimen asilo y refugio de la UE se han mostrado insuficientes; el proceso de ampliación a los Balcanes Occidentales se está revisando; el fantasma de la extrema derecha y la xenofobia vuelve a recorrer el Viejo Continente y la perspectiva de una Unión Política, cuando menos, se ha aplazado.

La UE se enfrenta a esa crisis de gobernanza desde la ruptura con los valores clásicos de lo que se denomina la modernidad occidental (Boaventura de Sousa Santos, 2000). Valores contruidos sobre el imaginario del mundo colonial en el que existen unas fronteras externas que separan el nosotros del ellos. Ellos son las colonias, el nosotros las metrópolis. No podemos olvidar que la UE empieza a construirse con el proceso de descolonización con la aparición de nuevas fronteras. Y al tiempo que aparecen estas nuevas fronteras políticas y físicas, también se construyen las simbólicas, las culturales o las intelectuales. La frontera es el centro de la construcción de una nueva identidad en Europa que excluye al diferente esté o no dentro de esa frontera física. El colonialismo, el racismo o la islamofobia se convierten en los ejes sobre los que establecer una lógica y una política de la diferencia. Esas fronteras en el caso de la UE se construyen en torno a los visados como la piedra angular del sistema europeo, estableciendo una primera dualidad, ciudadanos europeos y no europeos, aquellos que se benefician de la libertad de circulación y los que no. En el segundo grupo encontramos a ciudadanos no residentes, los demandantes de asilo y los sin papeles. Pero también tenemos ese otro tipo de frontera simbólica que se construye en torno al “otro”. Un otro que también es ciudadano europeo, pero el cual es separado a través de la etnificación en las grandes urbes, en el mercado de trabajo, en el acceso a la educación, etc. Esta otra frontera es, si cabe, mucho más dañina para la construcción de Europa. Esto es de lo que nos estamos jugando estos días como europeos.

Sin embargo, y a pesar de la gravedad de la situación la reacción, tanto de la UE como de los EEMM, ha sido escasa. Procedimientos de toma de decisiones largos y complejos, intereses políticos contrapuestos, y el miedo han hecho que la UE como actor global se encuentre ausente de cualquier decisión que intentara resolver la situación de las personas que huyen del horror en los países de la vecindad mediterránea. La falta de voluntad política, las profundas divisiones y puntos de vista en torno al problema de la inmigración y el asilo han hecho que tras un año del lanzamiento por parte de la Comisión de la Agenda

Europea de Migración (COM (2015) 240 final) la línea política sobre la que va a trabajar la UE siga sembrando dudas. Tampoco los EEMM han actuado de manera coherente y unitaria. Alemania se mostró en primera instancia contraria a la mayor parte del resto de EEMM que rechazan la búsqueda de soluciones europeas a lo que es no sólo un problema alemán, sino un problema europeo. La Canciller Merkel abrió las puertas del país germano a los desplazados sirios ante lo que recibió no pocas críticas tanto en el ámbito externo, como en el doméstico donde se reformó de manera urgente la legislación en materia de asilo (Nair, 2016: 64). Otros, como los países de Visegrado (Eslovaquia, Polonia, Rep. Checa y Hungría) han rechazado desde el primer momento la posibilidad de recepción de las personas desplazadas por el conflicto sirio (Nair, 2016: 67). Las difusas líneas que separan el marco competencial entre el agente (EEMM) y el principal (UE) hacen que cualquier decisión quede paralizada.

Esta situación ha provocado que uno de los principales pilares sobre los que se ha sostenido la Unión, el Espacio de Seguridad, Libertad y Justicia, el conocido como Espacio Schengen, se encuentre de facto en estado de coma. También es perceptible la defunción del régimen de Dublín que se ha mostrado absolutamente ineficaz y poco preparado para gestionar situaciones sobrevenidas como las actuales. Y, por último, pero fundamental, el fracaso de la Política Exterior Europea y la Política Europea de Vecindad, herida de gravedad como consecuencia de la crisis en Ucrania en la frontera oriental y finalmente difunta en la frontera sur con la desintegración del Estado libio, la guerra en Siria, su incapacidad para reaccionar ante los acontecimientos en Egipto o los atentados en Túnez, y ahora abocada a una nueva revisión de su estrategia.

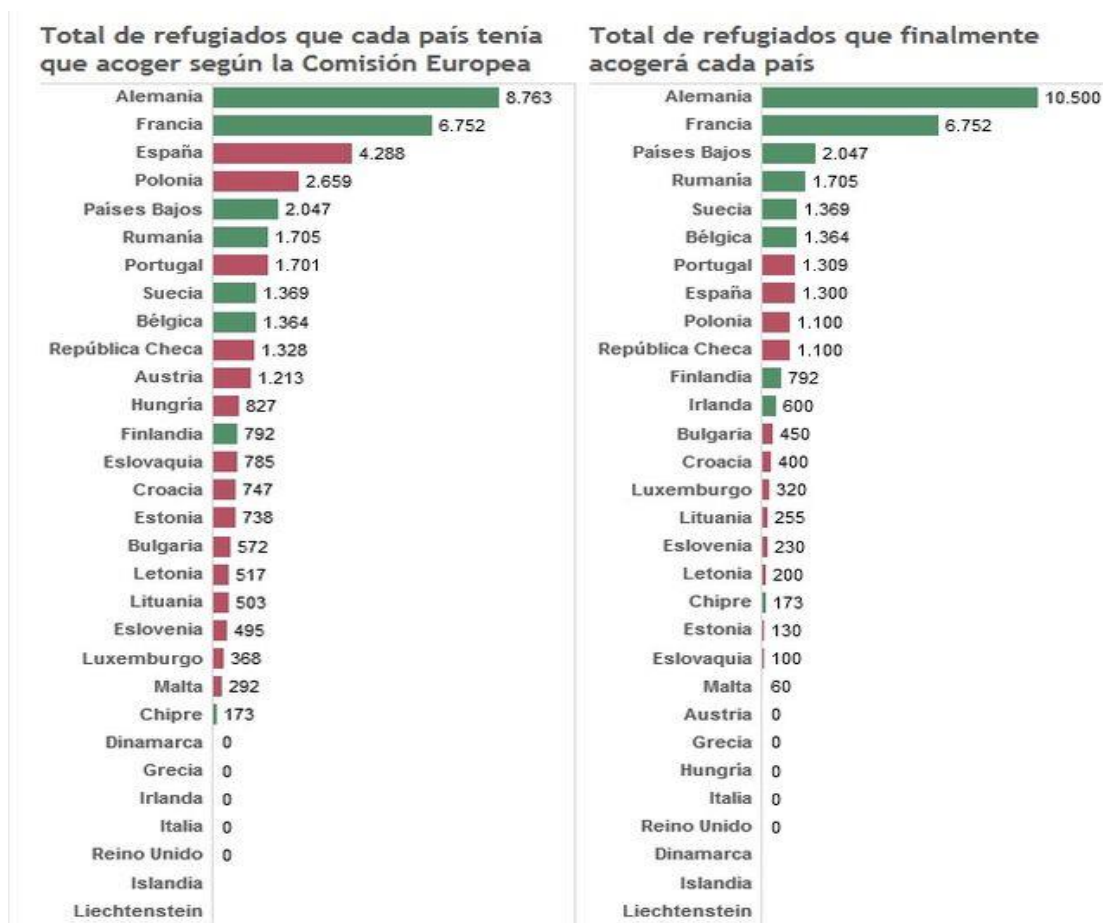
El fin del régimen de Dublín

En lugar de impulsar una auténtica política de inmigración y asilo común, no fundamentada sobre la construcción de más Europa Fortaleza, sino en una gestión de fronteras común, con procedimientos de recepción iguales para todos los Estados miembros. Y todo ello acompañado de la apertura de procedimientos de gestión de las migraciones laborales que evitaran la peligrosidad de las rutas y la irregularidad en territorio europeo, tal y como quedó expuesto en la malhadada Agenda Europea de Migración de 2015. La Agenda Europea de Migración fue lanzada por la Comisión con la intención de conseguir una mejor coordinación entre los Estados miembros tanto en el discurso como en las políticas (Pinyol y Ferrero, 2015). Sin embargo, las respuestas nacionales ante esta crisis humanitaria fue la ausencia de empatía y solidaridad en el seno

del Consejo. Quizás donde mejor se ha podido observar el conflicto en el seno de la Unión fue en el Consejo de Ministros de junio donde el Primer Ministro italiano y la Primera Ministra Lituana tuvieron un enfrentamiento que se alejaba de la tradicional cortesía imperante en estas reuniones. La propuesta de la distribución obligatoria de plazas de reubicación y reasentamiento de en torno a 40.000 refugiados entre los distintos Estados miembros presentada por la Comisión y defendida por J-J. Juncker se enfrentaba a la posición del Presidente del Consejo Europeo, D. Tusk, y los gobiernos. El resultado finalmente fue la prevalencia de la voluntariedad frente al reparto equitativo de las cuotas de refugiados y su obligatoriedad lo que dejó un paisaje desolador.

Así en el Consejo del 20 de julio de 2015 los EEMM establecieron el número de plazas que ofertarían para la reubicación y el reasentamiento. La mayoría ofreció menos plazas de las que originalmente había propuesto la Comisión (Fig. 4). De las 20.000 plazas de reasentamiento propuestas tan sólo se cubrieron 18.415 por parte de los Estados miembros. Llamó entonces la atención que solo se pudiera llegar a las 22.504 plazas gracias al ofrecimiento de Noruega, Suiza, Liechtenstein e Islandia. Sin duda las objeciones de países como España, Hungría o el Reino Unido tuvo mucho que ver con esta escasa cifra de plazas para refugiados. Sus principales argumentos fueron el efecto llamada a los potenciales peticionarios de asilo o la imposibilidad de acoger a las personas que llegaban creando el caldo de cultivo perfecto que propiciara brotes de racismo y xenofobia (Pinyol, b2015).

Figura 5. Distribución de refugiados por país acordado en el Consejo Europeo (durante dos años)



Fuente: Consejo Europeo

Unas semanas más tarde, el cupo de reubicaciones se amplió hasta alcanzar las 120.000 reubicaciones y los 20.000 reasentamientos (Fig. 5). Un total de 160 mil personas con llegada escalonada durante dos años. Sin embargo, hay que recordar que sólo en 2015 llegaron a territorio de la UE más de un millón de personas y que en el 2016, si bien ha habido un descenso importante en las llegadas el flujo de desplazados continuo. Con esta actuación lo que ha quedado de manifiesto es la ausencia de voluntad política y empatía por parte del Consejo Europeo para con las víctimas de los conflictos. A todas luces es evidente que, para la UE, con más de 500 millones de personas, asumir un impacto de las llegadas que representa menos del 1% de su población es más factible que para Líbano con 1,2 millones de refugiados (27%) y 4 millones de personas; Turquía con más de 2 millones sobre 75, o Jordania con 800.000 y una población de 6 millones.

Fig. 5. Reasentamientos y reubicaciones

Reasentamiento

Estado miembro	Clave	Reasentamiento sobre 20.000 personas
Alemania	15,43%	3.086
Austria	2,22%	444
Bélgica	2,45%	490
Bulgaria	1,08%	216
Chipre	0,34%	69
Croacia	1,58%	315
Dinamarca	1,73%	345
Eslovaquia	1,60%	319
Eslovenia	1,03%	207
España	7,75%	1.549
Estonia	1,63%	326
Finlandia	1,46%	293
Francia	11,87%	2.375
Grecia	1,61%	323
Hungría	1,53%	307
Irlanda	1,36%	272
Italia	9,94%	1.989
Letonia	1,10%	220
Lituania	1,03%	207
Luxemburgo	0,74%	147
Malta	0,60%	121
Países Bajos	3,66%	732
Polonia	4,81%	962
Portugal	3,52%	704
Reino Unido	11,54%	2.309
Rep. Checa	2,63%	525
Rumania	3,29%	657
Suecia	2,46%	491

Reubicación

Estado miembro	Clave
Alemania	18,42%
Austria	2,62%
Bélgica	2,62%
Bulgaria	1,25%
Chipre	0,39%
Croacia	1,73%
Eslovaquia	1,78%
Eslovenia	1,15%
España	9,10%
Estonia	1,76%
Finlandia	1,72%
Francia	14,17%
Grecia	1,90%
Hungría	1,79%
Italia	11,84%
Letonia	1,21%
Lituania	1,16%
Luxemburgo	0,85%
Malta	0,69%
Países Bajos	4,35%
Polonia	5,64%
Portugal	3,89%
Rep. Checa	2,98%
Rumania	3,75%
Suecia	2,92%

Fuente: Comisión Europea

La fuerza de los acontecimientos ha demostrado cuán equivocados estaban aquellos que abogaron por la militarización de las fronteras, y por la racanería en sus ofertas de plazas de reubicación y reasentamiento. El primero en sentirlo fue el Primer Ministro Cameron con la crisis de Calais de principios de agosto y sus desafortunadas declaraciones sobre la «plaga» que sobrevuela Europa. Y esto no fue más que el principio. Pronto, y coincidiendo con las negociaciones del tercer rescate, Grecia se vio desbordada en sus capacidades de acogida. Las imágenes que nos han llegado desde Lesbos y Kos ilustran perfectamente el quiebre del régimen migratorio griego y el endeble equilibrio existente

en los Balcanes Occidentales, eternos candidatos a formar parte de la UE. Hemos visto escenas que nos evocan a un pasado no tan lejano. Desplazados que se apilan en torno a muros y vallas buscando un hueco por el que colarse en el espacio Schengen, a través de alambres de espino u ocultos en camiones.

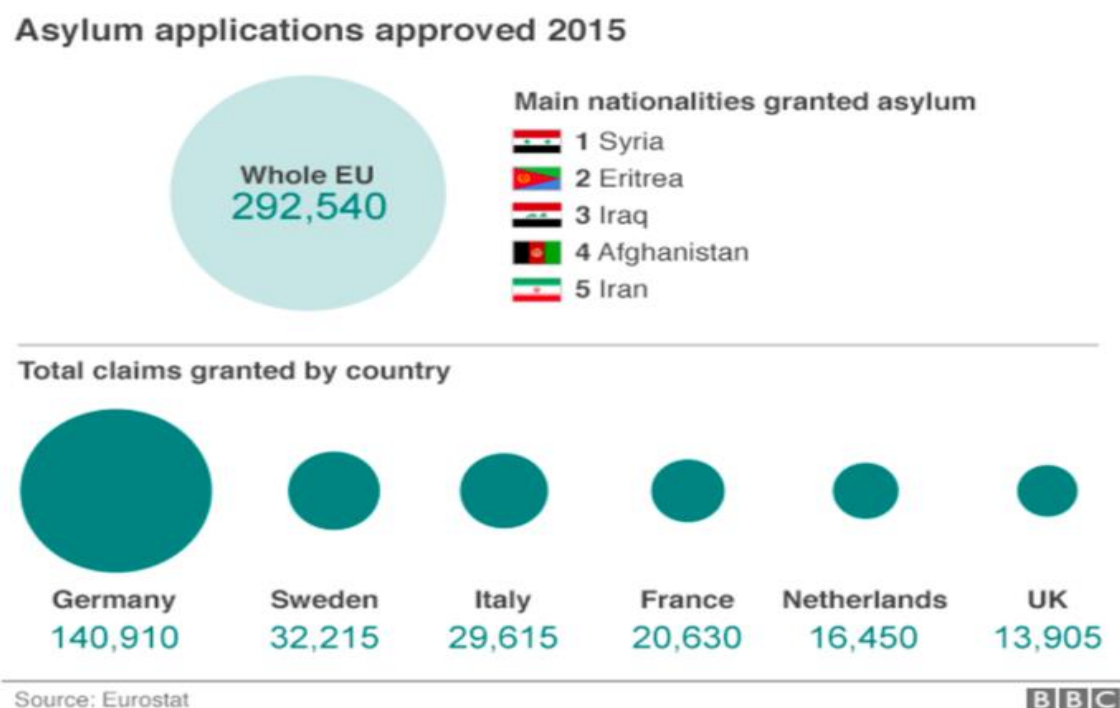
Pero ¿por qué se encuentra el Régimen de Dublín en crisis? El origen de este sistema lo encontramos en la creación del espacio de libre circulación establecido en el Acta Única Europea. Esto llevó a la puesta en marcha de un procedimiento de armonización de los distintos regímenes de asilo de los Estados miembros que cristalizaron en la Convención de Dublín de 1990 y que evolucionarían con la Regulación de Dublín II (2003) y Dublín III (2013).

A grandes rasgos esta regulación lo que pretende es establecer qué estado es el responsable de las solicitudes para evitar duplicidades y elecciones subjetivas por parte de los solicitantes de asilo (ECRE, 2013). Así los tres principios que rigen este sistema son: 1) los solicitantes de asilo sólo pueden presentar una petición de asilo en la UE; si ésta fuera denegada sería reconocida por todos los Estados miembros; 2) Son las regulaciones de Dublín las que establecen qué Estado Miembro debe hacerse responsable de las solicitudes y 3) los solicitantes de asilo se transfieren al país que se les haya asignado. Y aquí es dónde han surgido los problemas. La asignación del estado responsable de la solicitud se realiza en función de tres variables: si el solicitante tiene familiares con estatuto de refugiado o en proceso de solicitud de asilo en un Estado Miembro será ese Estado Miembro el encargado de procesar la solicitud; si no fuera el caso, se haría cargo el Estado del que el peticionario tuviera visado; y si tampoco fuera este el caso, entonces sería el Estado por el que hubiera entrado el encargado de gestionar la solicitud. Las distintas reformas de la Convención de Dublín han intentado concretar y aclarar estos criterios (Fratzke, 2015); sin embargo, ante la masiva llegada de personas potenciales demandantes de protección internacional, la situación se ha visto desbordada. Las razones las encontramos en la heterogeneidad de recursos y aplicación de la normativa en los Estados miembros. Si bien la legislación en materia de asilo se había homogeneizado, no ha sucedido lo mismo con las condiciones de recepción de las solicitudes, los tiempos de resolución de los expedientes y los recursos económicos con los que cuentan los Estados miembros (EMN, 2014). Si bien, hasta 2015, esta cuestión no había sido objeto de preocupación, al menos aparentemente, por parte de la UE, con la llegada de un gran número de solicitantes, Estados como Italia y Grecia mostraron la

incapacidad de sus sistemas de asilo y de garantizar los derechos de las personas que estaban llegando. En el caso de Grecia había que añadir la precaria situación económica por la que transita y que la ha puesto al borde de la expulsión de la zona Schengen.

La solución a esta situación no es sencilla. Para que el régimen de Dublín funcionara se tendrían que dar varios factores que en estos momentos no confluyen (Guild et al., 2015). El primero de ellos, la confianza entre los EEMM, esto es, el principio de solidaridad, el segundo, la profundización en los criterios de distribución incluyendo cuáles deben ser los plazos para resolver las solicitudes y la garantía de los derechos de los peticionarios de asilo (Fig. 6). Sin ellos es imposible desarrollar una política de asilo común, y sin esa política el espacio Schengen no es viable.

Figura 7. Peticiones de asilo aprobadas en 2015



Fuente: Eurostat y BBC

El espacio Schengen al borde del abismo

Desde el comienzo de la crisis humanitaria, e incluso antes, como defensa contra los ataques terroristas, se han hecho oír voces en las distintas capitales europeas contra la existencia del espacio Schengen. Sin embargo, no fue hasta que Alemania cerró de manera temporal sus fronteras y, por tanto, cerrando con ello la libre circulación de

personas, cuando saltaron todas las alarmas. Si para algo está sirviendo esta crisis es para redefinir los valores democráticos y de Derechos Humanos.

Si para algo está sirviendo es para que reaccione una ciudadanía adormilada y apática, insensible a los dramas más allá de sus fronteras. Y si para algo está sirviendo es para descubrir lo que significa en realidad compartir la gestión de la frontera exterior entre los estados miembros y para qué sirve el principio de solidaridad. Se trata, por tanto, de volver a reflexionar sobre los objetivos comunes de la Unión. Unos objetivos que deberían ir más allá de la creación de agencias como EURODAC (control huellas dactilares) o SIS II (Schengen Information System) capaces de controlar quien entra y quién sale del espacio Schengen. Y, sin embargo, la realidad es que la principal preocupación de los líderes europeos es la cuestión de la Seguridad entendida como mecanismo de control que evite potenciales peligros tales como el terrorismo yihadista o el crimen organizado, pero también los refugiados. Todas las respuestas que se han dado desde Bruselas y los Estados miembros en relación con la gestión de la crisis se han orientado en esa dirección. Desde la propuesta de Cameron de bombardear los barcos de traficantes procedentes de Libia hasta el recientemente firmado acuerdo con Turquía que permite la externalización de la gestión de los peticionarios de asilo vulnerando el Derecho Internacional y los derechos humanos.

Pocas respuestas se han dado en otras direcciones: no las ha habido para aumentar el presupuesto en materia de integración; ni para acelerar los traslados a los Estados miembros; ni para impulsar la aplicación de la Directiva de Protección Temporal (2001), la emisión de visados humanitarios o la apertura de corredores humanitarios para sacar a la población civil de las zonas de conflicto.

El auge de las democracias iliberales, la xenofobia y el nacionalismo como protagonistas

La UE se enfrenta a una de las peores crisis de existencia desde su fundación. Los Estados miembros no consiguen ponerse de acuerdo en torno a qué hacer en relación con la crisis de refugiados, procedentes en su mayor parte de Siria, pero no sólo. Esta parálisis comunitaria ahonda en líneas de fractura que ya existían con anterioridad. Las posiciones más federalistas, frente a las más intergubernamentales; los países del sur frente a los países del norte. Y ahora las discrepancias de los países del grupo de Visegrado frente a las soluciones a adoptar para poner fin a la sangría humana que estamos presenciando.

No en pocas ocasiones se ha podido observar la profunda división que existe en el seno del Consejo Europeo en relación con las políticas de inmigración y asilo. Tradicionalmente, los seis países fundadores han abogado por una mayor comunitarización de estas políticas, ayudados por los países nórdicos. Un segundo grupo de países, situados en lo que podríamos denominar periferia europea, analizan esta crisis en términos domésticos, si bien sus posiciones pueden flexibilizarse en función de una negociación favorable a sus intereses, situaríamos en este grupo a España, Reino Unido y Austria. En último lugar aparecen los nuevos EEMM que no consideran esta cuestión de alcance europeo y, por lo tanto, no están dispuestos a renunciar a su principal obsesión en este momento: la política de seguridad y defensa europea en relación con Rusia.

La inflexible posición de Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia en relación con la crisis de refugiados abrió el debate de manera explícita sobre la profunda división política y de valores existente en Europa desde la incorporación de estos estados a la UE. Esta división tiene mucho que ver con los procesos de construcción nacional que se han vivido en el espacio postsoviético. Unos procesos sostenidos sobre concepciones etnoculturales y exclusivistas que son por los que han transitado estos países desde el inicio de sus procesos de cambio político tras el fin del Telón de Acero. Son precisamente estas concepciones las que hacen aflorar toda suerte de prejuicios xenófobos entre los gobernantes y gobernados en estos países. Varios han sido los miembros de las elites políticas de estos países que han manifestado su rechazo hacia los valores liberales europeos, hacia las minorías étnicas, y, como consecuencia de la llegada de ciudadanos procedentes de Siria, hacia las poblaciones musulmanas. La interposición de una demanda por parte del gobierno eslovaco ante el Tribunal de Justicia de la UE contra la obligatoriedad de las cuotas de refugiados propuesta por la Comisión o la celebración de un referéndum en Hungría contra la acogida de personas desplazadas son datos empíricos que así lo demuestran. El hecho cierto es que se confirma que el proceso de ampliación hacia el Este, que muchos consideraron precipitado, está teniendo nefastas consecuencias para el avance del proceso de integración política. Esto junto con una mayor presencia de fuerzas políticas vinculadas a la extrema derecha y profundamente euroescépticas en el resto de los EEMM, junto con la falta de reacción de los partidos políticos tradicionales está provocando que una crisis institucional y procedimental haya derivado hacia una crisis de los valores sobre las que presuntamente se construyó la UE.

Quizás, entonces, el problema no está solo en razones de tipo orgánico de las sociedades postsocialistas, quizás el problema se sitúe en una crisis generalizada de valores en todo el entorno europeo en una situación de precariedad económica y de replanteamiento de la hoja de ruta de la UE. Quizás sea necesario reconstruir la identidad europea no en torno a unas fronteras físicas o simbólicas, sino en torno a unos valores universales. Quizás esta sea una oportunidad para una suerte de refundación europea que puede convertirse en una puerta a la esperanza para la construcción de otra Europa o, por el contrario, derivar hacia un horizonte mucho más siniestro.

¿Cuál ha sido la respuesta de la UE?

Es difícil ser optimista a la luz de las actuaciones recientes desarrolladas por parte de los Estados miembros escenificando una división que queda patente en cada Consejo Europeo. O ante la única reacción rápida que ha tenido la UE en su conjunto con la firma del Acuerdo con Turquía con flagrantes violaciones del Derecho Internacional. Si a lo anterior sumamos las reacciones que gobiernos como el danés, el sueco, o el noruego, tradicionalmente acogedores con los refugiados y ahora los más eficaces en la gestión de las expulsiones, y que se suman a la presión contraria a la inmigración fomentada por el grupo de Visegrado, junto con el incremento del apoyo popular a partidos nacionalistas y xenófobos a lo largo y ancho de todo el continente, tal y cómo se ha podido presenciar con el resultado del Brexit, el futuro de la UE es realmente incierto.

Parece que el núcleo central de la UE, liderado por Alemania, se ha plegado a las presiones más insolidarias y hasta hace pocas fechas tachadas de iliberales y racistas por los líderes políticos europeos. La posición inicial de Angela Merkel favorable a la acogida se ha visto minada tanto por presiones de política interior, como en las recientes elecciones regionales en Baden-Württemberg y en Renania-Palatinado con un importante crecimiento del partido anti-inmigración y euroescéptico, AfD, como por cuestiones de política exterior vinculadas ambas a la gestión de la crisis. Ambos han hecho que nos encontremos ante el peor de los escenarios posibles. Así, Alemania ha impulsado el acuerdo con Turquía que permitirá la externalización de la gestión de los refugiados, de manera individual, siguiendo el modelo de gestión de frontera establecido entre España y Marruecos hace años. Es decir, la UE no tendrá jurisdicción para condenar potenciales vulneraciones de derechos humanos en un país en el que hay constantes violaciones de los derechos de las minorías o la libertad de prensa, por mencionar algunos de ellos.

Las consecuencias de esta actuación son imprevisibles. Lo único que se puede afirmar al respecto es que la gestión que está realizando la UE de la crisis de refugiados ha dado el golpe definitivo a Europa. Una Europa que ya venía dando muestras de su debilidad institucional y en la que Alemania ha tomado el liderazgo imponiendo una suerte de domesticación de la política comunitaria en el proceso de toma de decisiones en las tres grandes crisis por las que ha atravesado durante los últimos años: Crisis de la Eurozona, Conflicto ucraniano y Crisis de refugiados.

No es casualidad que éstas hayan pivotado sobre tres pilares esenciales:

- 1) La preeminencia e influencia de Alemania en el proceso de toma de decisiones de la UE (Grupo de Normandía (Francia, Alemania, Rusia) - Ucrania; Eurogrupo - crisis griega; Negociaciones bilaterales Merkel con Erdogan y consecución del acuerdo UE-Turquía)
- 2) La naturaleza híbrida de las estructuras de la gobernanza europea poco preparadas para enfrentarse a importantes y determinados retos exteriores. El fracaso en la aplicación de las actuales políticas de la UE por falta de acuerdo entre los gobiernos de los Estados miembros: Política Europea de Vecindad, Política Económica y Monetaria y Política de Inmigración y Asilo.
- 3) El epicentro de las tres crisis se encuentra en un país periférico de la UE, Grecia, como conductor de un reto exterior (relaciones con Rusia y Schengen) que se transforma en crisis interna de la UE.

Estamos asistiendo más que a un proceso de europeización de las políticas europeas, a uno de domesticación de éstas por los actores estatales, el más evidente de ellos, Alemania, pero también los países que conforman el grupo de Visegrado (República Checa, Hungría, Eslovaquia y Polonia) que ha conseguido introducir en la agenda en este ámbito de la UE una gran parte de su discurso político.

Alemania, a través de una estudiada escenificación en la que muestra cómo el eje París-Berlín sigue gobernando los destinos europeos, la que plantea, ante una pusilánime Francia, la necesidad de abordar la reforma del sistema de asilo europeo y pone sobre la mesa propuestas concretas de actuación. Propuestas no desprovistas de polémica, tales como la imposición de mayores restricciones en los criterios de entrada, la apertura de centros de refugiados o el establecimiento de unos estándares mínimos comunes a los 28 sobre las condiciones en las que se reciben los refugiados. El principal problema de esta propuesta, sin duda, es la ausencia del resto de Estados miembros en su elaboración. El

siguiente paso, ha sido también el liderazgo de la negociación con Turquía, en el que, esta vez sí, ha contado con el apoyo incondicional de los socios del Este.

Conclusiones

La pregunta que nos hacemos entonces es si realmente esta era la única respuesta posible y factible o si por el contrario se pueden ofrecer alternativas a este tipo de reacciones sostenidas sobre las políticas de seguridad y control frente a las de la libertad de los individuos sin ser conscientes de que la UE necesita seguridad, pero que sin libertad no es posible la construcción de una Europa en paz.

Así las cosas, los representantes europeos han optado por priorizar estabilidad en sus fronteras, en sus sociedades frente a la defensa cerrada de los derechos humanos. Han optado por enfrentar la cuestión de los flujos migratorios desde el enfoque de la seguridad. Han optado por renunciar a los valores que han representado la idea de Europa hasta hace pocas fechas, igualdad, libertad, fraternidad, para preservar una serie de intereses cortoplacistas que sin ningún género de dudas tampoco van a solucionar los problemas por los que atraviesan las sociedades europeas en la actualidad.

Esa reacción humanista y esencialmente europea hubiera comenzado en primer lugar por poner en marcha una profunda reforma de la política migratoria y de asilo europea que hubiera incluido la apertura de vías legales para la presentación de peticiones de asilo en los consulados y un reparto equitativo de las cargas de refugiados, pero también la puesta en marcha de mecanismos europeos de gestión para atender las migraciones laborales, familiares, etc. Esto hubiera favorecido la construcción de una política de inmigración común consensuada por todos los socios. Frente al actual pesimismo, quizás se podría haber aprovechado esta crisis como oportunidad para avanzar e integrar esta política no priorizando, como hasta ahora, un intergubernamentalismo que mina de manera fehaciente la solidaridad europea y su propia existencia.

Se hubiera hecho imprescindible un cambio de la Política Exterior y de Seguridad Común en la que no solo se hubiera incluido el control de fronteras sino también la acción en el origen de las causas que provocan la salida masiva de personas. Esta acción podría haber tenido una doble naturaleza. Por un lado, agotar las vías diplomáticas, por otro, no dudar en emplear la acción directa como por ejemplo el embargo de armas y la apertura de corredores humanitarios en las zonas en conflicto. Es decir, se hubiera tratado de poner

en marcha políticas activas de conflicto y postconflicto y terminar con el cortoplacismo estratégico de la PESC.

Aunque los anteriores supuestos no han sido los elegidos por la UE y los Estados miembros, sin embargo, quizás todavía quede una oportunidad para poder cambiar esta dinámica que sin ningún género de dudas puede llevar a la desaparición de la UE. Muchos apelan a la opinión pública y a los resultados electorales favorables a fuerzas políticas anti-inmigración. Sin embargo, a la luz de los datos mostrados por el Eurobarómetro de octubre de 2015 los ciudadanos europeos lo tienen más claro que sus líderes: 66% consideran que frente a la crisis de refugiados la solución ha de ser europea, 78% opina que los refugiados deben estar mejor distribuidos y el 75% está a favor de las cuotas obligatorias. Entonces, si no es la opinión pública ¿qué es lo que impide actuar a los gobiernos de los Estados miembros?

Si las políticas desplegadas hasta el momento no han tenido los efectos deseados y han sido insuficientes y erráticas quizás sea el momento de cambiarlas, no de profundizar en esa filosofía. Por tanto, es necesario, indispensable, que la Unión Europea tome las riendas, que reaccione, si es que quiere seguir existiendo. Tiene ante sí una doble disyuntiva. De un lado avanzar en la integración política y la mejora institucional del proceso de toma de decisiones. De otro, cerrarse en banda y apostar por invertir en más vallas, concertinas y muros, dejando de lado los valores que tradicionalmente nos han diferenciado de otros actores globales.

La crisis de refugiados ha puesto sobre la mesa los grandes retos a los que se enfrenta esta UE, el principal de todos ellos es el de responder a las preguntas ¿hacia dónde?, ¿cómo? y, sobre todo, ¿sobre qué valores? Si la respuesta es hacia más Europa, hacia una Europa más política, más integrada, entonces habrá que empezar a tomar decisiones en cuestiones tales como política exterior común, política de inmigración y asilo común, política fiscal, etc. En esta nueva reflexión, por tanto, se deberán plantear cuáles son los objetivos comunes de la Unión y cuáles deben ser sus límites. Los líderes comunitarios deberían también preguntarse sobre los valores que debe defender una Europa más unida, así como definir las nuevas amenazas del siglo XXI y cómo enfrentarse a ellas.

Bibliografía

DE LUCAS, Javier (2016), *Mediterráneo: el naufragio de Europa*. Valencia. Tirant Humanidades.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2000). *Crítica de la Razón Indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*. Bilbao: Editora Desclée de Brouwer.

FERNANDEZ IBAÑEZ, M. (2015) “El futuro de Turquía: una estabilidad difícil de archivar” 5 noviembre [<http://www.esglobal.org/el-futuro-de-turquia-una-estabilidad-dificil-de-archivar/>]

FRATKZE, S. (2015), Not Adding Up – the fading promise of Europe’s Dublin system. Migration Policy Institute. [<http://www.migrationpolicy.org/research/not-adding-fading-promise-europesdublin-system>]

GUILD, E., COSTELLO, C., GARLICK, M. y MORENO-LAX, V. (2015), “Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin”, CEPS Paper [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL_STU%282015%29519234_EN.pdf]

HIX, S. y HOYLAND, B. (2012), *Sistema Político de la Unión Europea*. Madrid: McGraw-Hill, pp. 107- 139

LINDBERG, L.N. y SCHEINGOLD, S.A. (1970) *Europe’s Would Be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.

NAIR, S. (2016), *Refugiados. Frente a la Catástrofe humanitaria, una solución real*. Barcelona. Editorial Crítica.

PÉREZ GONZÁLEZ, C. (2016), “Consideraciones jurídicas sobre la respuesta de la Unión Europea a los flujos de refugiados y migrantes” en Moraes, N. y Romero, H. (coord.) *La Crisis de los Refugiados y los deberes de Europa*. Madrid. Editorial La Catarata, pp. 108-128

PINYOL, G. y FERRERO-TURRIÓN, R. (2015), “Migración en las fronteras europeas”. Esglobal, 18 mayo [<http://www.esglobal.org/depende-migracion-en-las-fronteras-europeas/>].

PINYOL, G. (2015), “¿Solidaridad Europea? ¿Proyecto Común? Sobre las cuotas de refugiados en la UE”. En *El Diario*, 23/07 [http://www.eldiario.es/agendapublica/blog/Solidaridad-Proyectorrefugiados-Union-Europea_6_412318768.html]

SANAHUJA, J. (2016), “La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera” en Mesa, M. (coord.) Retos inaplazables en el sistema internacional. Madrid. Fundación de Cultura de Paz/CeiPaz.

SHARMA, Sh. (2016), “Europe’s struggle with refugee crisis: an analysis” The IUP Journal of International Relations, vol X, pp. 17-33.

Otras Fuentes

ACNUR (2015): “Refugee/Migrants Emergency Response” [http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php#_ga=1.218803609.1087592703.1447759219] 17/11/2015]

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2014): “Tritón no sustituye a Mare Nostrum a la hora de salvar vidas” (31/10/14) [https://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/triton-no-sustituye-a-mare-nostrum-a-lahora-de-salvar-vidas/]

COMISIÓN EUROPEA (2015) ,“Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Al Consejo, Al Comité Económico y Social Europeo y Al Comité de las Regiones. Una Agenda Europa de Migración”. Bruselas, 13.5.2015 COM (2015) 240 final

ECRE (2013), “Dublin II Regulation: Lives on Hold [http://www.ecre.org/component/content/article/56-ecre-actions/317-dublin-ii-regulation-liveson-hold.html]

EMN (2014). The Organization of Reception Facilities for Asylum Seekers in different Member States. [http://emn.ie/files/p_20140207073231EMN%20Organisation%20of%20Reception%20Facilities%20Synthesis%20Report.pdf] Eurobarómetro(2015) [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/20150630PVL00108/2015-parlemeter]

Europa Press (2015), “República Checa, Eslovaquia, Polonia y Hungría ven inaceptables las cuotas de refugiados”, 4 septiembre [http://www.europapress.es/internacional/noticia-republica-checaeslovaquia-polonia-hungria-ven-inaceptables-cuotas-refugiados-20150904200600.html]

FRONTEX, (2014), “Frontex launches joint operation Triton (31-10-2014) [http://frontex.europa.eu/news/frontex-launches-joint-operation-triton-JSYpL7] Syria Refugee Response, (2016), [http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php]

Conclusiones parciales

A lo largo de este capítulo se ha realizado un análisis pormenorizado sobre el proceso de construcción de la política de inmigración y asilo en la UE desde su puesta en marcha en el Consejo Europeo de Tampere de 1999 hasta el año 2016.

En los textos que aquí se presentan se estudia la evolución seguida por los decisores políticos de la UE en cada momento histórico, así como los factores que han influido en el diseño de una política cada vez más focalizada en una orientación basada en la seguridad.

El enfoque de seguridad nacional prioriza la seguridad de las sociedades de acogida frente a la seguridad de las personas en movimiento y en las relaciones que se establecen con los países de origen y tránsito. El modelo asimétrico del Sistema Mundo Europeo empieza a operar en primer lugar en las regiones semiperiféricas y periféricas, en este caso en Balcanes Occidentales y los países de la Vecindad Oriental, como se observa a través de la firma de acuerdos bilaterales con Turquía, Marruecos o Serbia y Macedonia del Norte.

La deriva securitaria de la política de inmigración y asilo queda de este modo reflejada también en la política de condicionalidad empleada por la UE en sus relaciones con terceros países. Y en el caso de los Balcanes Occidentales estará presente en el marco de la política de ampliación.

CAPÍTULO 4. THE EU APPROACH TO THE WESTERN BALKANS: A SECURITY OR POLITICAL ISSUE? THE VISA LIBERALIZATION PROCESS AS CASE STUDY.

Introducción

En este capítulo abordamos el primero de nuestros estudios de caso, el proceso de liberalización de visados. En él se intenta responder sobre los verdaderos intereses de la UE en el proceso negociador. De este modo se analizan las distintas fases por las que ha atravesado la negociación, desde la facilitación hasta llegar a la propia liberalización.

Se toman en consideración los criterios que seguía la UE y que permitían avanzar o no el proceso negociador y de esta forma se puede ver la evolución el enfoque hacia Balcanes desde Bruselas, y como esos criterios han ido cambiando y realizando un mayor énfasis en unos u otros a medida que las políticas migratorias viraban de manera evidente hacia el control de fronteras, olvidando otros como el respeto al Estado de Derecho.

Ferrero-Turrión, R. (2015) "The EU approach to the Western Balkans: a security or political issue?". Europolity, vol 9, n°2, 2015. Bucarest.

1. INTRODUCTION

In 2015 a strong earthquake shook the values and institutional architecture of the European Union. When everyone was thinking about Greece and the Euro crisis as the main cleavages in Brussels, the refugee crisis appeared. In the words of Chancellor Merkel, this refugee crisis is the most difficult challenge for Europe for the time being. Over the last months we have seen how Member States were not reaching an agreement about which kind of actions should be taken in order to manage the increasing numbers of people arriving on the Old Continent from countries in conflict. This dramatic situation shot dead the Dublin System on Refugee and Asylum and put on the table the need of a proper European Asylum Policy. Also, this crisis provoked a deep questioning of the Schengen Space and the free movement of people, one of the main pillars of the European integration process. It had a domino effect on different states of the Union, like Hungary, Germany, Austria, Croatia, and Slovenia.

In addition to this, the refugee crisis challenges the current decision-making process of the EU. Some already raised their voices asking for more integration of immigration and asylum policies over the intergovernmental system as it is now. Besides, it is compulsory

to link the above-mentioned issues with the Euro crisis and the Greek situation and the debates around who must be part of the Union.

The third set of problems that arose in the last months, also linked to refugees, is the absence of a Common European Foreign Policy and the failure of the European Neighbourhood Policy. The crises in Libya, in Syria and in Ukraine are the consequences of a mistaken or even absent strategy of the EU that has also put on the table a hesitant relationship with Russia.

In addition, in the middle of this complex situation we find the countries of Western Balkans, the next candidates to join the European Union. These countries have been waiting for their candidature for years and finally, when apparently everything was ready, the messages that they are receiving from Brussels are that there will be more delays. One of the first bad pieces of news for these countries was Junker's declaration in September 2014 that there will be no further EU enlargement during his mandate as President of the European Commission. After this declaration, when the crisis in Ukraine was freezing Russia's relationship with the EU, some Western Balkan countries started a rapprochement towards Moscow, as it was the case with Serbia. Uncertainties over their membership, Euro-scepticism, and corruption were putting their European perspective on stand-by. Moreover, it was like that until the refugee crisis exploded on their territories. First, Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM), and later Serbia, Croatia and Slovenia, were the countries in which the refugee flows had a strong impact, whilst Bosnia is still worrying about it. In addition, it was then that the European Union started to realize that the door towards Europe was in the Balkans and that more dialogue and negotiations with these countries were needed in order to find a complete and complex answer to this crisis. Without taking into account the role that the Balkans may play on the borders of Europe, the EU will not be able to find a reasonable solution for the refugee crisis.

In this context, it is essential to frame the lines under which the relations between the EU and the Western Balkans have been based in their search for a European perspective. Moreover, that frame was given under the so-called conditionality policies. These policies were based on three main pillars: reconciliation, reconstruction and reform following the Copenhagen criteria. Basically, the external incentives model (Schimmelfenning and Sedelmeier 2004, 663) has been used, which states that the EU establishes the conditions

that aspiring candidates should meet in order to become members of the Union as their reward.

One of the main features of this model is the necessity of material incentives from the EU in order to be effective, and especially significant are the advances achieved in the early phases of the accession process. In our case, as time goes by that effectiveness is losing track of the improvements by candidates. In addition to this, it is necessary to analyse the consequences of the reforms implemented by the governments in order not to lose the European track, sometimes with unexpected results (Glüpker 2013, 238).

The question that arises at this point is whether the EU is using its conditionality policies towards the Western Balkans following security and geopolitical needs, or on the contrary, that the criteria are objective and technical. Or in other words, was the enlargement towards Central and Eastern Europe technical or political? And after these two last enlargements, is the EU ready to welcome the Western Balkans? If we consider the different positions of Member States (EPC 2015) we will realize that a vast majority of them are not particularly interested in a new enlargement, especially after seeing the situation in Greece, which is also a Balkan country.

Under these circumstances, the EU has been trying to build and maintain a security belt on its Southeastern border according to a stick-and-carrot strategy, which in practical terms has meant the implementation of contradictory policies in the region.

We will approach this issue from an institutionalist perspective, which will take into account the evolution of European policies towards the region in general since 2003. We will also try to explain why the delays and different approaches to several problems have been sorted out in a different, and sometimes contradictory, way. In order to do that, we will focus on a particular policy implemented between 2003 and 2011, that is, the visa liberalization process. By going through this policy we will be able to see how the decisions taken by the Union have been more linked to political matters related to security (internal and external, in different dimensions) than to technical reasons related to passport design, such as the inclusion of biometrical parameters. Practically, all the decisions taken on the Western Balkans in this particular policy had more to do with the institutional, political and economic crisis around and inside the EU than with the real situation in these countries.

2. THE ROAD TO EUROPE: FROM THE STABILITY PACT TO VISA LIBERALIZATION

The EU has stated several times that one of its main commitments towards the Balkan region was the creation of a peace and stability area, the integration of those countries into its economic and political structures being one of its main goals.

The Stabilization and Association Process is the main EU instrument that affects Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia and FYROM. This process is individually adapted to the needs of each country and includes economic and financial assistance, cooperation, political dialogue, the construction of a free trade area, the integration of the *acquis* into national legislation, and practices and cooperation in Home and Justice Affairs policies. Thus, this process gives a long term perspective for integration into the EU, but under one condition: the candidate countries must show that they have the required economic and political conditions and must prove that they can develop regional trade and cooperation among each other.

The Union has given those five countries important financial and technical assistance, framed first as the CARDS program, and later with the so- called Instrument of Pre-accession assistance (IPA). In the period 1991-1999 more than 4.5€ billion were distributed. Between 2000 and 2006 those funds increased substantively. The European Union considered that its own regional integration example would be a good model for the Western Balkans as it was stated in the Köln Declaration in June 1999, where European leaders adopted the Stability Pact for Southeastern Europe. Following this philosophy, the IPA funds did not stop increasing over each of the seven years periods. Between 2007-2013 those funds increased up to 11.5 € billion and they were expected to reach 11.7€ billion for the period 2014-2020.

Thus, the EU seeks to promote neighbourhood cooperation, both bilateral and multilateral, as it was the case for Eastern and Central European countries before signing treaties of good neighbourly relations with each other. This way it would be possible to recover the links that once existed in the region, to give an impetus for good neighbourly relations and boost economic and social relations with the EU. All these actions were intended to have only one target, as it was mentioned by some officials from the European

Commission¹⁵, the prompt incorporation into the European institutions, at least apparently. As a matter of fact, it seems that some of these countries have accomplished the requirement demanded by the EU, whilst the EU is still delaying the enlargement process.

2.1. The Stability Pact and the Stabilization and Association Process

Since 1999 the EU has approached the Balkan region through the Stability Pact and the Stabilization and Association Process. The first one offers the general framework for the whole region, while the second one entails the bilateral instruments with each country.

The Stability Pact (SP) started in 1999 as part of European Common Foreign and Security Policy under the aegis of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE). It was a declaration of intentions signed by more than forty states in which they committed to help these countries in “their efforts to fulfil democracy, peace, respect for Human Rights and economic prosperity in order to reach stability in the region” (Köln, June 10, 1999). However, besides the strategy of “regional rapprochement”, in every case the integration process was guaranteed. Therefore, the pact complements the Stabilization and Association Process due to the fact that it links all affected actors and helps develop new regional ways of cooperation, as well as stimulates international financial support. Thus, the SP is focused on regional cooperation initiatives in areas such as business and environment, the fight against corruption and organized crime, suppression of any ethnic discrimination, reform of the security field and media independence. However, behind this goal of looking for peace and democracy, what we are able to find is a security perspective in the approach to the region due to the fact that the stabilization of the Balkans will ultimately mean be the stabilization of Europe (Vucetic 2001, 116).

The SP classifies the areas to develop in the region under three chapters: Democracy, Economy and Security. Migration is located under “Security” with the title of the Regional Initiative in Migration, Asylum and Refugees (MARRI). The starting point of this initiative is the instability that irregular migration flows and displaced people from the wars provoke in the region. It establishes six priorities in this area:

¹⁵ Interview with Maurice Guyader and Clive Humboldt. Brussels, December 2005. Seminar “War and Peace in the 21st Century, Rethinking Europe: Crisis as Opportunity”, Fundació CIDOB, Barcelona, January 2006.

1. Asylum: The Pact supports the development and harmonization of legislation, as well as other procedures and reception of applications in order to reach European standards. For this matter, regional cooperation is essential, especially the information and formation exchange.
2. Migration Flows: Migration flows to and from the Western Balkans are increasingly complex and multi-directional, so there are different migratory dimensions: humanitarian, economic, social and labour. In this case the SP supports the development of regional partnerships to help better manage these flows.
3. Readmission: Signing of agreements with countries of origin and transit of migrants.
4. Integrated Border Management: An integrated border management is the key to combating irregular migration, human trafficking, drug trafficking and weapons and goods smuggling (Ohrid Process on Border Security Management).
5. Movement of persons: According to the Thessaloniki Agenda, the SP seeks the liberalization of visas for citizens from the Western Balkans. Its main goals are to set up a European standards visa policy and consular cooperation.
6. Return/settlement of refugees/displaced persons: the SP promotes permanent solutions for people who choose to return to their place of origin, and for those who decide to settle in another Balkan country in order to support anti-discriminatory measures in relation to access to services and the fulfilment of basic human rights.

As mentioned above, the SP is implemented bilaterally between the EU and each country. Unlike other negotiation processes, in this case it is the EU who unilaterally decides when each country is ready to begin the accession process. To reach this point there is a path in stages. The first is the study of the feasibility of a Stabilization and Association Agreement (SAA), and later the signing of that agreement. The SAAs are adapted individually to the needs of each of the affected countries (Albania, Bosnia-Herzegovina, Serbia, Montenegro and FYROM) and include economic and financial assistance, cooperation, political dialogue, achieving a free trade area, approximation to EU legislation and practices and cooperation in areas such as justice and home affairs.

Although the SP was launched in 1999, it was not until the Council of Feira (2000) that the first EU statement was made in order to incorporate in their institutions the Western Balkans. However, the principle of conditionality is maintained at all times, and the

"potential" of enlargement, since it is understood that these countries will join the Union at some point.

However, the Thessaloniki European Council was where the guarantee was more explicitly shown by the EU. A document entitled "The Thessaloniki Agenda for the Western Balkans: towards European integration" (2003) emerged from this European Council. Since then, the European Commission carried on working in that direction and the result was the document entitled "Enlargement strategy and main challenges 2006-2007" published on November 8, 2006. This report continued giving these countries evasive unmarked concrete accession dates. Thus, it is in this document that made the announcement of the beginning of negotiations on visa liberalization with Albania, Bosnia-Herzegovina, FYROM, Montenegro and Serbia (FerreroTurrión 2009) was made.

The discussions on this new step forward opened up an intense debate within the EU in 2006. The Vice President of the Commission, Franco Frattini, and Enlargement Commissioner, Olli Rehn, declared that "this step reflects the commitment of the EU to promote contacts between people of the Balkans and the EU", adding that this was the tangible proof of what a "European perspective can offer". However, the Commission report showed very clearly that the EU had made a clear line on future enlargements. So the way forward was marked at the Summit of Salzburg of 11 March 2006, in which the Commission document "The Western Balkans on the road to the EU" (COM (2006) 27 final), which already hinted that there would be a delay in the preaccession process of Western Balkans, was discussed. Then, the European policies for the region were more focused on equitable and sustainable economic development (Ferrero-Turrión 2009). The proposal of the European institutions, therefore, was to apply more stringent criteria than in the past enlargements to improve the "quality of the accession process", so that the effects would be more effective, as we mentioned above. These strong criteria were included in the early stages of the negotiations in issues such as judicial reform and the fight against corruption.

However, it seems that what really lies behind these documents, which are full of ambiguities, is the lack of political commitment to enlargement. A "lack of commitment" existed because of the absence of consensus among the EU Member States in relation to the objectives and priorities for the Balkans (Ferrero-Turrión 2009). "Enlargement fatigue" (O'Brennan 2013, 37-38) provoked by the identity crisis of the Union and the controversy over the candidacy of Turkey, also ensured that the Western Balkans received

less attention and priority than before. Both factors could lead to a "political paralysis" of the region if the Union were to decide to postpone indefinitely the enlargement process.

2.2. The Wall of Schengen: visas for the Balkans

Once we know the strategies followed by the EU over the time towards the Western Balkans, we must know where we stand at this time. One of the first steps for any potential candidate to enter the EU was to achieve the visa liberalization. It is the tool used by the EU as a threat and as an incentive to push for reforms in these countries to approximate the standards of justice and home affairs marked by the Union.

One of the issues we have to consider is that the entire Balkan region is perceived by the EU as a threat to its soft security. The perception is headed by irregular immigration (an estimated 100,000 people fall unevenly across the region, with 15% of these in the area itself followed by drug trafficking, with two thirds of the heroin entering the EU doing so through the Balkans). In addition, we have to remember here how the refugee crisis is drawing attention of European leaders towards the Balkan region, since the first route of access of refugees and asylum seekers are these countries, which are still candidates to the EU.

Thus, when in 1995 the Western Balkans were included on the "black list" of visas established by the Council (a list with 101 countries), under the Treaty of Maastricht, one of the main issues incorporated in the political agenda of the candidates was visa liberalization. For its part, the EU has always put forward as a condition for such liberalization a direct link with the cooperation of these countries in terms of security, specifically in Justice and Home Affairs issues, in areas such as immigration and organized crime (International Crisis Group 2005). As we have seen, the EU is the one who evaluates the progress made by each country, so that the primary responsibility for progress on these issues has fallen on the countries themselves.

The first steps taken by the EU to reach out to these countries were in 2006, in order to sign readmission agreements for irregular immigrants crossing through their territory to enter the Schengen area. The desire expressed by Frattini and Rehn on the promotion of contacts between the people of the Balkans and the EU was relegated to the background

The group of five Balkan countries (Albania, Serbia, Montenegro, FYROM, Bosnia) not only has encountered difficulties in implementing the technical issues required by Brussels through roadmaps, but has also had to face a hostile political climate towards its

request of flexible requirements for visa liberalization by some Member States. Some of them were dissatisfied with how the same process had worked with Romania and Bulgaria, as many citizens of these countries breached the period of stay on Schengen territory and fell into irregularity with all the consequent complications. Among the most reluctant countries for the relaxation of the conditions were, and still are: Germany, Belgium, Austria, Italy, Holland and Spain (EPC 2015). However, the EU still needs to increase cooperation and the implementation of rule of law and strong institutions in the Western Balkans (surrounded by Member States) due to an evident security issue, specifically linked with accession chapters 23-24.

2.2.1. Reports of visas for Western Balkans

These requirements were exposed as the so-called "reports visas" (visa roadmaps). The first country that received its roadmap was Serbia (May 2008), coinciding with the process of Kosovo's independence. The last one was Bosnia (July 2008).

These documents are virtually identical but take into account the specific situation of each country in terms of legislation and practice. They exposed conditions ranging from purely technical matters to implementing readable passports through infrared machines with a gradual incorporation of biometric information (including fingerprints) to the adoption and implementation of international laws and agreements, and more generic issues like the fight against organized crime, corruption and irregular immigration.

Almost all of the requirements set forth in these documents are part of the *acquis* in the area of Justice and Home Affairs of the EU, although other conditions including respect for human rights, visa facilitation and readmission agreements were also there.

Visa reports were divided into two distinct parts: the requirements related to facilitation and readmission agreements, and those related to document security, irregular immigration, public order and security and external relations (Council Regulation 539/2001, paragraph 5, also the annexes containing the white and black lists of Schengen).

2.2.2. The visa facilitation agreements

The visa facilitation agreements with Albania, Bosnia and Herzegovina, FYROM, Montenegro and Serbia, after months of tough negotiations between November 2006 and May 2007, began operating in January 2008. The main objective of these agreements was to facilitate issuing visas for certain categories of very specific people (students,

scientists, members of NGOs, businessmen and journalists), but of course, the free movement was still far away. In some cases, the visa was issued within a period of ten days, the number of documents to be presented was reduced, the option of accessing a multiple entry visa was given and the rates were reduced to 35€ (previously they were 60€). However, there are many types of Schengen visa, the most common is short-term and only grants one entry. This visa is valid up to three months and does not allow any access to the labour market.

Although the EU outlined a series of conditions that must be met to qualify for a visa, other requirements are at the discretion of the country of entry and the personal circumstances of the applicant who must justify the reasons for the trip. Before the visa was issued several documents were requested, presenting an invitation letter and showing that you were financially solvent and had medical insurance of no less than 30,000€.

In short, it was obvious that visa facilitation agreements did not give a positive and fast solution for candidate countries. This conclusion is the same as the one reached by an empirical study on the subject conducted by the European Citizens Action Service in cooperation with some NGOs in the area. The study concluded that "there is a huge gap between the declaration of the European Council of 20 June 2008 on promoting people-to-people contacts between the Western Balkans and the EU, and what is happening on the ground. They could not find any positive response to visa facilitation in the region; people did not perceive the difference to the situation" (European Citizens Action Service 2008). Some Member States were familiar with this situation in 2008 trying to change the visa facilitation regime with one of liberalization. Slovenia, during its presidency of the EU, put the Balkans as a priority on the political agenda of the EU. Paradoxically, it entered in conflict over the secession of Kosovo in February 2008, which was used as a negotiation weapon. In late January 2008 Commissioner Frattini announced the opening of dialogue with Serbia on visas and with the other Balkan states. In June the same year, visa liberalization for Serbia was negotiated. In addition, in September 2008 Commissioner Barrot assured that free movement would be achieved with FYROM in 2009. Thus, in November 2008 the Commission sent its reports on the progress made by these countries. Some of the requirements were defined very clearly and technically, as those related to document security or the need to use machines to read the biometric travel documents, but others were more ambiguous and difficult to prove, such as those relating to public order and security issues, including the criteria for the fight against organized

crime. According to these reports developed by the Commission, the two countries that were closest to reaching the EU criteria were FYROM and Serbia.

The ambiguity of these criteria together with the need of an evaluation by Member States allowed the EU to extend the whole liberalization process until a unanimous political decision was taken.

2.2.3. Visa liberalization

The political decision on visa liberalization was taken on July 2009 based on the European Commission's proposal to grant visa free travel for citizens of the Western Balkans. The formal presentation of it was made by Jacques Barrot and Olli Rehn. According to this report, it would enable the citizens of Montenegro, Serbia and FYROM to travel freely to the Schengen countries with the new biometric passports. This Commission proposal needed to be approved by the Council after consultation with the European Parliament. The Council of Ministers of Justice and Home Affairs met and adopted this decision November 30-December 1, 2009. The liberalization was launched January 1, 2010.

At that time, FYROM passed to the "white list" of Schengen immediately, while in the case of Serbia and Montenegro they had to fulfil some conditions requested by the Commission. These included issues such as the drafting of new laws on immigration, organized crime and corruption that work effectively, but also the necessary vigilance on the border with Kosovo in cooperation with EULEX and the Kosovo police structure.

The Commission further considered in July 2009 that both the Serbian and Montenegrin authorities would be able to meet these conditions without major difficulties in October 2009, when a delegation of experts from the European Commission went to Belgrade and Podgorica to identify the progress achieved.

The situation in Serbia depended primarily on issues related to Kosovo. Serbia needed to improve surveillance at the borders, including in particular the exchange of police information with EULEX / Kosovo, something complicated if one considers the lack of recognition of the country, despite the judgment of the International Court of Justice in July 2010. However, a main condition to pursue the European perspective is the integrity and security of the procedures for issuing biometric passports to Kosovo residents in coordination among authorities in both Pristina and Belgrade.

The Commission also promised visa liberalization for citizens of Albania and Bosnia-Herzegovina as long as they met the conditions set out in the proposal. Finally, they both

got visa-liberalization in mid-2010. The European Commission recommended that the citizens of these two countries should be able to travel with biometric passports (including fingerprinting and picture) to a total of 28 states already in the Schengen area, or aspiring to join it.

During the autumn of 2009 a controversy with Bosnia and Albania emerged, as some felt that their exclusion from liberalization was based on religious grounds. Therefore, the Commission acted fast and with this new movement intended to silence these voices. In addition, we must remember at this point that 2010 was an election year in Bosnia. At that time some still believed that the constitutional reform would be done soon. However, this Commission proposal brought to the surface some misgivings of some partners who believed that immigration was a very serious problem and those countries should face some integration issues related with ethnic minorities, as there had been demanded in recent times as a result of settlements of Roma in some countries in the EU. The arguments in favour of this process of visa liberalization were, on the other hand, quite obvious. On the one hand, it had shown that the visa system was inefficient when it came to controlling transboundary movements in the region, even if the introduction of biometric passports would ensure greater control of travellers from these countries with the immediate reduction of asylum applications.

Other indisputable benefits of the liberalization process, in the Bosnian case, were the obligation of all political forces to work together to achieve the objectives set by the EU, which can facilitate the process of institutional reconstruction in Bosnia-Herzegovina.

The case of Kosovo remained very particular. First, it has been acting as a de facto independent state for eight years, with an administrative situation like that of an EU protectorate (Sammary 2006). Second, and very important, it is the fact that Kosovo is not recognized by all EU Member States. Thus, Kosovo has been excluded from the liberalization of visas at two levels. On one side, they are outside of liberalization because the Commission for "security reasons related particularly to potential irregular migration coming from Kosovo, will only accept passports that had been issued under the supervision of the Serbian Interior Ministry and fulfil the conditions stated such as biometric passports". So, Kosovo (under UN resolution 1244/1999) was added to the European blacklist of visas in the special category of "entities and territorial authorities that are not recognized as states by at least one Member State" (Council Resolution 539/2001), at the same level as Taiwan or Palestine. Kosovo will have to walk the same

path as its Balkan neighbours did with negotiation, facilitation and liberalization. However, it is paradoxical that even though most of the EU Members have recognized Kosovo as a new state, the international standard that still has priority is UN Resolution 1244.

3. CONCLUSIONS

It seems that the EU is committed to visa liberalization in the Western Balkans, which would open new business opportunities for the people of the region. But the EU always makes it clear that the option of freedom of movement within the Schengen area is only possible when safety conditions stipulated by European institutions are met. Furthermore, it is essential to consider so-called "enlargement fatigue", a term coined years ago, but which is now proving to be more relevant than ever due to the severe economic and political crisis being experienced by the EU. This enlargement fatigue risks becoming "political paralysis" in this region if it postpones sine die the enlargement process. Although "enlargement fatigue" is growing in many Member States and the debate on the absorption capacity of the Union is increasing, we must bear in mind that when the governments of EU new members are admitted they are convinced that the prospect of joining "the club" is central to the Western Balkans for the total stabilization of the region and to give incentives to the democratization and transformation throughout the region.

To accomplish their objectives, so far these small states had to get visa facilitation and liberalization, as the first step towards joining the EU. Paradoxically, a weak political will and European public opinion against new enlargement may improve regional cooperation in order to get in a better position when negotiating with Brussels, a situation unthinkable 20 years ago. For the first time since the fall of the Berlin Wall, the Balkan cooperation policy is attaining its goals, although not without its difficulties.

It is necessary, therefore, that the EU speeds up the integration of these countries; if not, it may lead to the consolidation of what might be called the "Balkan ghetto" in which the continuing delays lead to withdrawal, national or religious hatred that breeds extremist intolerance at the heart of Europe, or even losing soft power in the region in favour of some other global actors, such as Russia.

The visa road maps have been a clear example of how the conditionality principle has not been used correctly in these countries. Conditionality requires not only a clear and

adequate reward, i.e. meeting objectives, but also the reward should be granted once the conditions have been met. In this case, the last part has not been accomplished.

In this respect, the EU needs to strengthen its credibility, which has been damaged in the region. It is needed to create fertile ground for wider reforms and to promote more cross-border cooperation between competent institutions to combat common threats. A strong signal is important for countries like FYROM or Serbia where support for Europe can decrease in the current situation in which Euro-scepticism is increasing. If the EU wants to maintain its leadership in the region, it should act faster, as soon as the goals, one by one, are met.

The EU has raised the conditionality in the Western Balkans, but must work on actions and attitudes that give credibility and that will allow it to continue exercising its "soft power" in the region in a win-win situation; it will only occur through cooperative-type policies and not through the imposition of a new liberal imperialism in the region. So, while it allowed the free (shortterm) movement of people for the Western Balkans, there is still a long, hard road to fully join the European institutions. Arguably that will be delayed due to the global economic crisis and search for identity by the EU. Finally, the EU is now at a very crucial point of in its history. The refugee crisis has combined all crises in one: institutional, political, and economic. Now it is time to take decisions, ones that are also relevant to the Western Balkans

REFERENCES

- Barbé, E. and E. Johansson-Nogués (Eds.). 2003. Beyond enlargement. Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus.
- Bogdani, M. and J. Loughlin. 2004. Albania and the European Union. Tirana: Daijti 2000.
- Bumci, A. 2004. Debating National Security. The Case of Albania. Albanian Institute for International Studies. Tirana.
- Burns, N. 2005. Hearing on Kosovo: A Way Forward? Comments submitted in the Foreign Relations Committee of the Senate, November 5.
- Carollo, V. 2008. Las perspectivas de la Unión Europea en materia de inmigración, seguridad y desarrollo según un enfoque integrado: la política europea de vecindad y la asociación euromediterránea. ReDCE nº10, July-December, 333-343.

Crawley, V. 2005. Montenegro Referendum Will Set Tone for Relations with US, Europe. International Information Programs. [<http://www.Usinfo.State.Gov>] February 2006.

Crawley, V. 2005. Ethnic Albanians, Serbs Must Decide Kosovo`s Future, US Says. International Information Programs. [<http://www.Usinfo.State.Gov>] November 2005.

European Citizens Action Service. 2008. Does it Really Matter? Visa Facilitation in the Western Balkans, <http://www.ecas-citizens.eu/content/view/138/146/>. • European Stability Initiative. 2006. Newsletter, February-March.

Ferrero-Turrión, R. 2009. La política europea de visados para los Balcanes occidentales. ARI 51/2009 - 31/03/2009. Real Instituto Elcano. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari51-2009

Glüpker, G. 2013. Effectiveness of EU Conditionality in the Western Balkans: Minority Rights and the Fight against Corruption in Croatia and Macedonia, *Journal of Contemporary European Research*. 9 (2): 223-241.

Guild, E. and S. Carrera. 2009. Towards the Next Phase of the EU's Area of Freedom, Security and Justice: The European Commission's Proposals for the Stockholm Programme. CEPS Policy Brief n° 196. 20 August. http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1899.

Houtum, H. and R. Pijpers. 2007. The European Union as a Gated Community: The Two-faced Border and Immigration Regime of the EU, *Antipode* 39 (2): 291-309.

International Crisis Group. 2005. EU Visas and the Western Balkans, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=4>.

O'Brennan, J. 2013. Enlargement Fatigue and its Impact on the Enlargement process towards the Balkans, in *The Crisis of EU Enlargement*, IDEAS Reports-London School of Economics, November, pp. 36-44.

O'Brennan, J. 2014. 'On the Slow Train to Nowhere?' The European Union, 'Enlargement Fatigue' and the Western Balkans, *European Foreign Affairs Review*, 19 (2): 221-241. • Samary, C. 2006. De la Federación Yugoslava a los protectorados europeos. *Le Monde Diplomatique Spanish Edition*. January, n° 123.

Schimmelfenning, F. and U. Sedelmeier. 2004. Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe, *Journal of European Public Policy* 11 (4): 661-679.

United Nations Office on Drugs and Crime. 2008. Crime and its Impact on the Balkans and Affected Countries, March, https://www.unodc.org/documents/Balkan_study.pdf.

Vucetic, S. 2001. The Stability Pact for South Eastern Europe as a Security Community Building Institution, *Southeast European Politics II* (2):109-134.

VVAA. 2005. A joint European Vision: free Movement for Goods and People in Kosovo and Serbia, *Slovak Foreign Policy Affairs II*: 43-51

Primary Sources

Communication from the Commission. Study on the links among illegal and legal migration. COM (2004) 412 final.

Communication from the Commission. The Hague Program: ten priorities for the next five years. COM (2005) 184 final.

Communication from the Commission. The Western Balkans on the Road to the EU. Brussels' 27-01-2006. COM (2006) 27 final.

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Thematic programme for the cooperation with third countries in the areas of migration and asylum. Brussels, 25.1.2006, COM (2006) 26 final.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A common immigration policy for Europe: Principles, actions and tools COM (2008) 359/4.

Comunicación de la Comisión sobre. Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración. COM (2005) 621 final.

Conclusions from the Presidency. European Council. Brussels, December 17th 2005 (15914/05).

Conclusions from the Presidency. European Council. Brussels, November 4 and 5 2004 (1492/1/04 REV1).

European Pact on Immigration and Asylum, European Council, September 24th 2008.

Legal Aspects of Referendum in Montenegro in the Context of International Law and Practice. Key note speeches from the international expert roundtable, held in Podgorica, September 22- 25, 2005.

Presidency Conclusions European Union, 19-20/VI/2008, Annex: Declaration on the Western Balkans.

Proposal for a Council Decision from the Commission on the establishment of a mutual information procedure concerning Member States' measures in the areas of asylum and immigration COM (2005) 480 final.

Proposal for a Council Directive COM (2000) 303 final, 2000/0127 (CNS) of 24.05.2000 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof.

Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Fifth report on the Post-Visa Liberalisation Monitoring for the Western Balkans Countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010. Brussels, 25.2.2015 COM (2015) final.

Conclusiones Parciales

Gracias al análisis del proceso de desarrollo, evolución e implantación de la liberalización de visados se observa como desde la Comisión se realiza cada vez un mayor énfasis en la política de control de los flujos migratorios a través de cuestiones técnicas vinculadas a los datos biométricos en los pasaportes, pero también al refuerzo de la vigilancia en frontera.

Así, la política de liberalización de visados no queda limitada a una Seguridad Fronteriza sostenida por un régimen de visados, sino que añade la necesidad de una Seguridad Cooperativa para controlar los flujos, y, por lo tanto, requiere de un refuerzo del despliegue policial en la frontera de los países afectados. Aquellos Estados que no despierten la confianza del regulador comunitario, no podrán acceder al régimen de liberalización de visados.

De nuevo, se incide en las políticas de control y estabilidad, sin entrar en ningún momento en la cuestión del respeto al Estado de Derecho y la Democracia como incentivos externos al proceso.

En este caso, las sociedades balcánicas, y concretamente sus líderes, ven en el cumplimiento de los criterios estipulados desde Bruselas (biometrías, más control, etc) una oportunidad para reforzar su poder político a la interna y proseguir con la captura del estado sin tener que rendir cuentas ante la Comisión por este particular.

CAPITULO 5. LA EXTERNALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS Y FRONTERIZAS EN LA UE. EL CASO DE LOS BALCANES OCCIDENTALES Y LA CRISIS DE REFUGIO

Introducción

En este artículo se aborda de manera minuciosa la manera en que la UE procedió a la externalización de la política migratoria alegando razones de Seguridad Cooperativa, esto es, internacionalizando el control, hacia diversas regiones periféricas, concretamente Balcanes Occidentales, Turquía y los países africanos.

De nuevo, utiliza el marco del incentivo externo aplicando la condicionalidad positiva o negativa en función del cumplimiento de los criterios que marque el actor más fuerte en la relación asimétrica establecida, esto es la UE. La cooperación de estos actores hace que se pongan en marcha mecanismos vinculados a la Seguridad Informativa, y se comience a trabajar en bases de datos que puedan ser compartidas a fin de elevar la eficacia de la política de control fronterizo de la UE.

En el caso de los Balcanes Occidentales la aproximación se realiza de manera intergubernamental y sólo por países que pertenecen al ámbito regional que les afecta, fundamentalmente Austria, Alemania, Hungría como primeros interesados. El incentivo externo en este caso es el de que en caso de cumplir con un mayor control, reformar las leyes de extranjería y abrir campos para refugiados tanto Serbia como Macedonia del Norte recibirían fondos europeos.

Sin embargo, en paralelo se ponían en marcha otro tipo de medidas dirigidas a restringir el acceso a la protección internacional. La reforma de la ley de asilo en Alemania en 2015 tendrá un impacto muy relevante entre muchos ciudadanos de los Balcanes cuya salida a Europa era esta vía, especialmente afectados se vieron los ciudadanos kosovares y bosnios que no contaban con la liberalización de visados de sus vecinos.

Esta circunstancia, junto con el establecimiento de establitocracias a lo largo de toda la región han hecho que incluso la recepción de fondos no haya sido incentivo suficiente como para que las autoridades hayan adoptado la determinación de dismantelar las redes mafiosas que se enriquecen a cambio del tráfico de personas en dirección a la UE.

Ferrero-Turrión, R. (2020) “La externalización de las políticas migratorias y fronterizas en la UE. El caso de los Balcanes Occidentales y la crisis de refugio” en “Modernización y gobernanza del proyecto europeo en un marco plural con valores y objetivos compartidos”. Cuadernos de Yuste 12. Editorial Peter Lang.

Introducción

La crisis humanitaria en las fronteras europeas durante los años 2015 y 2016, tuvo un importante impacto tanto en la Política de Asilo Común (SECA), como en lo relacionado con la gestión fronteriza. Aunque, según han podido probar Arcos y Palacios (2018) ya existían informes confidenciales desde 2007 sobre el impacto que podrían tener las movilizaciones del norte de África, las denominadas Primaveras Árabes, en el incremento de los flujos migratorios con destino al continente europeo, sin embargo, la llegada masiva de personas buscando protección internacional en la Unión Europea (UE) hizo colapsar todo el sistema. El sistema de asilo europeo no estaba preparado para lidiar el elevado número de solicitudes que se acumulaban. A ello habría que sumar las importantes asimetrías en la aplicación del asilo entre los Estados Miembros (EEMM)

La publicación de la Agenda Europea de Migración en la primavera de 2015 por la Comisión (COM, 2015a) y remitida para su discusión por los EEMM abordaba, aunque tardíamente, una estrategia integral sobre migración y asilo. Aquella estrategia se sostenía sobre cuatro pilares básicos: el control de fronteras, la mejora de la política de asilo y refugio, las políticas de integración y la migración laboral. Los EEMM, reunidos en un Consejo informal en Luxemburgo, decidieron centrarse especialmente en el primero de los bloques, reafirmando una interpretación securitaria de los flujos migratorios.

Con esta aproximación se prestaba especial atención al control en frontera y a su externalización. De este modo, la migración se entendía como una amenaza a la seguridad de las sociedades europeas, en lugar de como un reto de carácter estructural que debía ser afrontado por los 27 (28) en su conjunto.

En este contexto se hizo hincapié en la necesidad de cooperación con los países de la vecindad europea en su conjunto. El punto de partida había sido la construcción de una Europa Amplia con epicentro en Bruselas y con un área de influencia de proximidad que incluye a los Balcanes Occidentales (Serbia, Montenegro, Albania, Macedonia del Norte, Bosnia-Herzegovina y Kosovo), los países de la Asociación Oriental (Bielorrusia, Ucrania, Moldavia, Georgia, Armenia y Arzeibajan) y los países de la vecindad sur

(Marruecos, Argelia, Libia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Palestina, Siria y Túnez), además de Turquía (COM, 2015g) . Si bien el proceso de externalización del control migratorio ya había comenzado años antes de la crisis, como se observa en el Acuerdo UE-Marruecos, en el año 2015 se vio reforzado en torno a un triple eje geográfico operativo. Por un lado, y de forma prioritaria, era imprescindible cerrar la principal vía de acceso a la UE que eran los Balcanes Occidentales, especialmente Serbia y Macedonia del Norte (desde el 12 de febrero de 2019). Estos países debían servir de muro de contención frente a los flujos procedentes de Grecia a través del Mar Egeo. El siguiente paso fue la Declaración de Intenciones acordada entre los EEMM y Turquía con el fin de frenar las salidas hacia el país heleno y así detener el movimiento de personas en territorio turco. El último eslabón sería el acuerdo de La Valeta con los países africanos que tenía por objetivo detener los flujos migratorios procedentes del Sahel.

En esta contribución se pretende realizar un análisis pormenorizado de la primera de estas acciones externalizadoras, la negociación con Serbia y Macedonia del Norte. Se analizará desde tres ejes. Por un lado, desde el procedimiento de negociación de los EEMM con esos países. La Reunión de Alto nivel de la UE con los Balcanes Occidentales no fue, en ningún caso, una cumbre de la UE, sino una reunión de carácter intergubernamental con los países comunitarios más próximos a la región balcánica. Fue, en definitiva, una aproximación multilateral liderada por Alemania y Austria, con la idea de ofrecer beneficios a aquellos países si colaboraban con la política de control fronteriza europea impidiendo el paso a las personas procedentes de Grecia. Llama la atención en este punto observar cómo en esta ocasión los EEMM no blandieron el instrumento de la condicionalidad para convencer a sus interlocutores. El segundo eje es aquel que tiene que ver con las posiciones adoptadas por los Estados balcánicos en relación con los flujos de refugiados. La manera en que tanto Macedonia del Norte como Serbia gestionaron sus fronteras y modificaron sus legislaciones en materia de asilo fue un intento claro de europeización y de aprovechar la ventana de oportunidad ofrecida por aquella crisis para demostrar, especialmente Skopje, sus capacidades de gestión de cara a una potencial incorporación de su país a la UE. Por último, el tercer eje es aquel que tiene que ver con la necesidad, esta vez sí, de la UE de cerrar la discontinuidad provocada por esos países en la definición de sus fronteras desde el punto de vista de la estabilidad y la seguridad regionales.

El triángulo objetivo de aplicación de la política de condicionalidad, similar al de la política de vecindad, fracasa en la consecución de sus objetivos, europeización, democratización y estabilidad regional. Quizás el caso de los Balcanes Occidentales sea dónde más claramente se detecta la pérdida del poder normativo de la UE. Una de las claves para comprender en qué se basaba este poder normativo era su capacidad de dar forma a "lo que es normal" en la política internacional en función de unos "principios normativos sustantivos" internos, como la paz, la democracia, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el estado de derecho. Codificadas en los propios tratados y leyes de la UE, estas normas no solo limitan el comportamiento de la UE frente a los demás, sino que también constituyen su propia identidad internacional (Manners, 2002)

Uno de los principales puntos de partida para ver el impacto real del poder normativo de la UE es considerar las reacciones de los países no miembros a las políticas comunitarias. Las percepciones de la ciudadanía, los pros y los contras en torno a las metas a alcanzar son elementos esenciales para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos y las causas del incumplimiento. En este sentido, el concepto de europeización de preadhesión establecido por Sedelmeier (2006) es muy útil para entender la asimetría de las relaciones entre actores, en este caso, UE y estados candidatos.

La condicionalidad de la UE se ha estudiado principalmente en el contexto de la ampliación de 2004 y desde el punto de vista de la europeización de los países candidatos (Bauer et al. 2007; Hughes et al. 2004; Grabbe, 2006; Schimmelfennig and Sedelmeier 2005). Sin embargo, existe una gran diversidad en los enfoques y es importante realizar una aproximación poliédrica para tener una imagen completa. Así, Schimmelfennig y Sedelmeier se centran en la metáfora de "la clase de dibujo" como una explicación alternativa para la adopción de las normas de la UE por parte de los países candidatos. Esto se haría por imitación, donde las reglas comunitarias podrían ser utilizadas para afrontar el fracaso de la política interna, independientemente de las posibles recompensas de la UE por hacerlo. Otros estudios se centran en la influencia de la política nacional en el proceso o, por el contrario, de la UE (Hughes and Sasse 2004). Una variable de lo anterior es oponer factores nacionales versus factores internacionales (Kurtz and Barnes 2002). Siguiendo esta línea, algunos estudios enfatizaron cómo los eventos internacionales podrían afectar la influencia de la UE en general, y a los países candidatos en particular (Grabbe 2001, 2003, 2006), mientras que otros se centran más bien en los

problemas internos como un factor determinante para ver cómo tiene lugar el proceso de europeización, suceda ésta o no (Brusis 2005; Schimmelfennig 2005; Vachudova 2005)

El enfoque metodológico aquí es relevante para identificar las variables independientes. Si esas variables se identifican a nivel nacional, los estudios mencionados anteriormente encontraron que la influencia de la UE en los países candidatos era similar al proceso de europeización en los EEMM. Sin embargo, cuando las variables independientes se identifican a nivel internacional, se pueden establecer algunas diferencias, principalmente debido a los instrumentos utilizados por Bruselas para implementar su influencia, es decir, básicamente, la política de condicionalidad como el principal instrumento utilizado por la UE hacia los países candidatos. Esta es la única diferencia entre el proceso de europeización en los EEMM y en los países candidatos.

El objetivo de esta aportación es precisamente el análisis del proceso de externalización fronteriza para los Balcanes en el marco de una política de condicionalidad y, por tanto, europeizadora, que ya no se sostiene sobre cuestiones meramente técnicas de incorporación de los capítulos de adhesión, sino que se apoya en fundamentos de naturaleza política y casi de exigibilidad de un control fronterizo que la UE no es capaz de cumplir y para el que utiliza la estrategia del palo y la zanahoria con los eternos candidatos a la adhesión.

Principio de Condicionalidad y Externalización como ejes de la gestión migratoria con los países de la ampliación y de la vecindad europea.

Los debates en torno a cómo gestionar la movilidad en el marco europeo han influido, sin duda, en la relación que se ha establecido con los países candidatos a la UE y directamente involucrados en el proceso de externalización fronteriza. Serbia, Macedonia del Norte y Turquía se han visto involucrados de manera directa en la gestión realizada por Bruselas de la crisis humanitaria vivida durante los años 2015 y 2016.

El principio de Condicionalidad

La condicionalidad es, probablemente, una de las políticas más cuestionadas de la Política Exterior de la UE. La filosofía detrás de esta idea se basa en la oferta de incentivos positivos, en este caso, la membresía en la UE, una vez que los estados cumplan con las demandas de la UE de implementar reglas y regulaciones de acuerdo con el acervo comunitario. La forma en que se aplica la condicionalidad varía según los países, los capítulos abiertos, las cuestiones económicas y también el momento. Además, además de

la condicionalidad, se han aplicado otras estrategias para impactar en las sociedades, instituciones y actores políticos en los países candidatos, la persuasión y la socialización de la élite. En este caso, nuevamente, el nivel de logro depende también de diversos factores de difícil medida. Lo que es esencial determinar es la efectividad de la condicionalidad como una perspectiva de adhesión creíble, ser miembro de la UE es la mejor recompensa e incentivo que la UE puede ofrecer. Sin embargo, para ser efectivo, debe ser creíble.

Sin embargo, se han utilizado diferentes enfoques para abordarlos a fin de contrastar la efectividad de la condicionalidad con las estrategias de aprendizaje y persuasión de los enfoques racionalistas y constructivistas y del institucionalismo racional (Bauer et al. 2007; Jacoby 2004; Kelley 2004; Kubicek 2003; Schimmelfennig et al. 2004; Schimmelfennig and Sedelmeier 2005). Los primeros establecieron un grupo de factores causales, mientras que el institucionalismo racional afirma que el impacto de la UE depende de las consecuencias en lugar de lo apropiado (March and Olsen 1989, 160). La consecuencia es que los países candidatos utilizaron un enfoque utilitario y pragmático para lograr los objetivos marcados por la UE, pero sin una convicción en la persuasión. Además, es interesante ver cómo, en algunos casos, las presiones iniciales de la UE y la internalización de las normas de la UE se han producido después de su adopción pragmática (Grabbe 2005)

Es necesario dirigir la atención, también, hacia las limitaciones encontradas por la UE en el proceso de democratización, como un patrón de transformación, hacia los candidatos. Algunos autores como Pop-Eleches (2007) declaran la importancia de los legados históricos como una explicación de la diferente evolución de los procesos de democratización, siendo los factores internos y las condicionalidades menos importantes para eso. En el caso de Serbia, este factor es extremadamente importante para comprender su evolución de seguimiento.

Además, otra perspectiva es la que dio Mair (2000), quien identifica el llamado efecto despolitizante de un consenso interno sobre la integración. Este efecto deja la competencia política reducida a una posición binaria, a favor o en contra. Las condiciones políticas de la UE brindan una puerta abierta para que las fuerzas políticas etno-nacionalistas desarrollen un discurso basado en los costos que tiene que hacer el país para obtener apoyo contra la legitimidad que la UE pretende apoyar (Noutcheva 2009).

La Política de Externalización

En el marco de la política europea de migración se ha reforzado uno de los enfoques sobre los que ya se venía trabajando de manera intensa desde hace años, el de seguridad (Ferrero-Turrión y López-Sala, 2012). La idea que subyace tras esta línea de trabajo no es otra que generar una percepción de amenaza hacia las sociedades de acogida vinculada a los flujos migratorios (Terrón i Cusi, 2017). Los mecanismos sobre los que se ha articulado han sido la externalización y la securitización fronteriza y la criminalización de la ayuda en el Mediterráneo. Las herramientas utilizadas para la puesta en marcha de este proceso securitizador se sostienen en el diálogo con los países de origen y tránsito a través de incentivos vinculados a la cooperación al desarrollo. De este modo, tanto la UE en general, como los EEMM en particular transitan en la dirección de securitaria a través del control fronterizo, el endurecimiento de los visados y de las deportaciones, y la normalización de la externalización del control fronterizo en países que se encuentran en la vecindad de la UE. Todo ello ha sido posible gracias a la puesta en marcha de una condicionalidad negativa que utiliza instrumentos vinculados a las políticas del desarrollo tal y como se comenzó a observar en el Enfoque Global de Migración y Movilidad de 2011 (COM 2011), sobre el que se han articulado tanto el Plan de Acción de La Valeta y el Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE en África ya en 2015 durante la crisis humanitaria en el Mediterráneo (COM 2015d).

Sorprende observar el retroceso generado por esta estrategia de contención de los flujos. Tradicionalmente, en materia de inmigración la UE había puesto en marcha políticas hacia terceros países vinculadas estrictamente al control de las salidas desde sus países de origen. Los acuerdos bilaterales firmados por España durante el primer lustro de este siglo abordaban esta cuestión sobre la base de la cooperación mutua entre países de origen, tránsito y destino, pero nunca se condicionaba la ayuda al desarrollo con esta cuestión. De hecho, la propuesta de vincular ambas cuestiones, migración y desarrollo se puso sobre la mesa durante el Consejo Europeo de Sevilla durante la presidencia española. El resultado de la votación en el Consejo fue de rechazo (CE 2002).

En la actualidad, sin embargo, la deriva de las decisiones adoptadas por el Consejo camina en la dirección opuesta, alejándose de dar continuidad a una doctrina que rehusaba aplicar la condicionalidad positiva a las políticas de desarrollo. La adopción de la condicionalidad de la ayuda, este enfoque no se corresponde con los estudios empíricos realizados hasta el momento, en los que se pone de manifiesto que, lejos de frenar la migración, las

políticas de cooperación al desarrollo crean mejores condiciones para la salida de flujos migratorios desde de los países en vías de desarrollo (OCDE (2017, OCDE/; OIT, 2018)

La crisis humanitaria de que estalló en 2015 como una derivada del conflicto en Siria, provocó un terremoto en todos los niveles de la UE. Si en una primera fase la cuestión de la gestión del refugio supuso una conmoción institucional y de valores en el seno de la UE (Ferrero- Turrión, 2016); en un segundo momento, impactó sobre la Política Europea de Vecindad y sobre la política de ampliación

A pesar de lo anterior, los procesos de externalización fronteriza no aparecieron vinculados a la crisis de refugio de 2015 y 2016, sino que ya se venía operando en este sentido desde la caída del muro de Berlín. En el Proceso de Budapest de 1991, la Comisión planteaba la necesidad de establecer una cooperación más intensa con los países de origen y tránsito con el fin último de externalizar los controles fronterizos, facilitar los procedimientos de retorno y disminuir los flujos migratorios no deseados. En aquel momento, esos flujos procedían de los países del este y del centro europeos. La iniciativa se denominó “Medidas para controlar la migración ilegal a través y desde Europa Central y Oriental” (IOM, 2010: 5). Fue entonces, en los albores del Tratado de Maastricht, cuando la UE puso en marcha esta herramienta que le servía a todos los efectos como una suerte de gendarme externo.

También se pusieron procesos de externalización en la vecindad sur durante el mismo periodo temporal, esto es principios de los años 90. La firma de los primeros Acuerdos de Asociación con países mediterráneos aparecía las cláusulas que hacían referencia a los procesos de externalización. En este caso, este proceso se ha intensificado como consecuencia del de las revueltas en el mundo árabe a partir de 2010. Fue entonces cuando la Comisión Europea, en su documento “Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (COM, 2011) propuso la puesta en marcha de un “Diálogo para la Migración, la Movilidad y la Seguridad” en relación con los países del sur. Un hito importante, en aquel momento, fueron los Acuerdos de Movilidad de 2013 firmados con Marruecos y Túnez. (EUCO, 2013). En 2015 esta aproximación externalizadora se volvería a observar en las relaciones con Turquía. Primero en las reuniones bilaterales entre la canciller alemana, Angela Merkel, con el primer ministro turco, Recep Tayyip Erdogan, donde no solo se acordó la concesión de ayudas financieras, sino que también se dejó caer la posibilidad de una reapertura de las negociaciones de adhesión, en concreto las correspondientes a los capítulos 17, 23 y 24, aquellos dedicados al euro y las cuestiones

relacionadas con temas migratorios. Todo ello, con la excepción de la reapertura de las negociaciones, quedaría plasmado en sendas Declaraciones entre los países de la UE y Turquía (COM, 2015b y 2015c) y en el acuerdo posterior alcanzado en la primavera de 2016 (EUCO, 2016).

Pero no sería hasta el Consejo de junio de 2018 cuando el proceso de externalización quedaría sería consagrado y normativizado en sus conclusiones:

El Consejo Europeo reitera que un requisito imprescindible para que la política de la UE funcione correctamente se sustenta en un planteamiento general sobre la migración que combine un control más efectivo de las fronteras exteriores de la UE, una mayor acción exterior, así como los aspectos internos, en consonancia con nuestros principios y valores. (EUCO, 2018)

Es, por tanto, en este marco normativo donde se realizará la profundización de la externalización fronteriza con los Balcanes Occidentales que, al igual que sucedió en los casos anteriores, se sostiene sobre una estrategia enmarcada en un aumento de la asertividad de la UE, vinculada a la protección del territorio y, por tanto, a la aproximación securitaria, y que se articula sobre los principios, no negociables, de la aceptación del marco normativo europeo y la condicionalidad inversa (más dinero a cambio de más reformas). Ambos serán los que operen en relación con cuestiones que abarcan desde las reformas democráticas, la cooperación en la gestión de la migración y el apoyo a la UE.

En el caso de los Balcanes, donde ya se venía aplicando el principio de condicionalidad sostenido sobre los principios de reconciliación, reconstrucción y reforma (Ferrero-Turrión, 2015: 13), en el momento de la crisis humanitaria y el aumento de los flujos a través de Serbia y Macedonia del Norte, su aplicación se hizo todavía si cabe más evidente.

La externalización de la gestión migratoria en los Balcanes Occidentales.

El proceso de externalización migratoria en la región no comenzó con la crisis de refugio de 2015, sino que, años atrás, tras la Cumbre de Tesalónica de 1999, la gestión de la migración ya era uno de los asuntos principales en la agenda política entre la UE y los Balcanes Occidentales. La estrategia de la condicionalidad inversa comenzó a operar de manera significativa en lo relativo a los procesos de facilitación de visados y los acuerdos

de repatriación vinculados entre sí y, a su vez, relacionados con el proceso de ampliación abierto (Ferrero-Turrión, 2015: 16,17). La consecución de ambos ítems se logró entre 2006 y 2008 en Albania, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Montenegro y Serbia. La UE ofrecía de una forma cruda el acceso a la libertad de circulación y las repatriaciones a cambio de acelerar las negociaciones de ampliación. La idea principal detrás de estos acuerdos era la de reducir la migración irregular hacia la UE. Por tanto, no debería sorprender que en el momento de la crisis de 2015 la UE prosiguiera e intentara reforzar el control externo de sus fronteras sobre la base de la condicionalidad.

La Ruta de los Balcanes

Durante el verano de 2015 había tenido lugar el cierre de la ruta del Mediterráneo Central a través de Libia, lo que había provocado un repunte en la conocida como ruta de los Balcanes, o del Mediterráneo oriental que esencialmente atravesaba Turquía, Grecia hasta llegar a Macedonia y Serbia y la frontera con la UE. Con Grecia en una profunda crisis económica, al borde de un nuevo rescate, se encontraba sin medios para la acogida de personas desplazadas y refugiadas. Sin duda, la imposibilidad de contar con el país heleno para poner freno a los flujos indujo a Bruselas a impulsar el diálogo externalizador con Belgrado y Skopje.

Reunión sobre los Balcanes Occidentales en el marco del Proceso de Berlín, Viena, agosto 2015

En plena crisis europea, en el verano de 2015, Jean- Claude Juncker, a iniciativa alemana, convocaba una cumbre en la que estarían presentes todos aquellos países afectados por la llamada ruta de los Balcanes. En esa reunión participarían por vez primera, en aparente igualdad de condiciones, Macedonia y Serbia, junto con un grupo reducido de Estados miembros, algunos de ellos antiguos países de la extinta Yugoslavia, como Croacia y Eslovenia. Esta reunión se llevó a cabo como parte del Proceso de Berlín, un plan a cinco años diseñado para mostrar el compromiso de la UE en el proceso de ampliación hacia los Balcanes, que apuesta por reforzar la cooperación regional entre los seis países y que se inició en 2014. A pesar de que los temas que se iban a debatir en aquel momento tenían que ver con cuestiones de cooperación regional e infraestructuras, sin embargo, fue la crisis de refugio la que acaparó todos los debates.

De este modo, cuestiones como la evaluación de los avances alcanzados desde la última reunión del Proceso de Berlín en 2014, así como la conectividad regional, la formación

profesional y la situación económica de la región quedaron supeditadas a la cuestión del control de los flujos migratorios. Los representantes de la UE, Alta Representante, Federica Mogherini, el vicepresidente de Energía, Maros Sefvovic, y el comisario para la ampliación y la política europea de vecindad, Johannes Hahn, derivaron toda la conversación hacia esta cuestión. Así Mogherini diría:

La región de los Balcanes occidentales se enfrenta a muchos desafíos, desde la urgencia de gestionar los asuntos vinculados con la seguridad y las migraciones, hasta la necesidad de afrontar las dificultades económicas y políticas. La Cumbre de Alto nivel de Viena dará la oportunidad no sólo de discutir los retos actuales, sino también nuestro futuro común.

En este párrafo queda condensada toda la política que desde la UE se pretendía impulsar en los Balcanes, control de las migraciones como llave para la seguridad y puerta a la ampliación. El discurso de los derechos humanos brillaba por su ausencia (COM 2015e)

Del mismo modo, pocas horas antes de comenzar la reunión, la Comisión Europea anunció la provisión de un fondo adicional de 1,5 millones de euros en asistencia humanitaria para ayudar a los refugiados y migrantes en Serbia y Macedonia. Este millón y medio de euros se sumaría a los 90.000€ concedidos a Macedonia en julio de ese mismo año y a los 150.000€ concedidos a Serbia el 20 de agosto. En total, durante ese verano de 2015, la ayuda humanitaria de la UE para los Balcanes fue de 1,74 millones de euros (COM, 2015e), una cantidad muy pequeña si se tiene en cuenta que entre septiembre de 2015 y marzo de 2016 atravesarían por esos territorios en torno a los 700.000 desplazados.

Por esa pequeña cantidad se consiguió el acuerdo de todos los participantes en la Cumbre para dar un impulso a las capacidades en materia de “gestión de fronteras, en particular la lucha contra el tráfico de personas, así como en sus mecanismos de asilo” a través de foros regionales, como el Foro de Salzburgo (Western Balkans Summit, 2015). Además, los países de los Balcanes Occidentales “se comprometían a asumir sus propias responsabilidades en la gestión de la migración, el asilo y la gestión fronteriza de cara a su perspectiva europea” (Western Balkans Summit, 2015).

Reunión sobre la Ruta Migratoria de los Balcanes. Plan de Acción. Bruselas, 25 de octubre 2015.

Fue la segunda reunión de los países de la UE con los Países de los Balcanes Occidentales en menos de dos meses. En ella se reunieron los Jefes de Estado y Gobierno de Albania,

Austria, Bulgaria, Croacia, la actual Macedonia del Norte, Alemania, Grecia, Hungría, Rumania, Serbia y Eslovenia en Bruselas. Fue una cumbre de especial relevancia para los líderes balcánicos puesto que, a pesar de que la reunión tuvo lugar en el edificio de la Comisión, el marco negociador fue intergubernamental y, por lo tanto, se posicionaban en igualdad de condiciones con otros países europeos.

Desde los países de Balcanes se vio como una gran oportunidad para exigir una mayor atención por parte de Bruselas para poder acelerar el proceso de ampliación. Hacía mucho tiempo que estos países no atraían tanto la atención de los gobiernos europeos. A pesar de su insistencia por continuar y profundizar sus procesos de integración, todavía no se había lanzado un plan coherente de apoyo a la región. El interés sólo creció cuando apareció el fantasma de la desestabilización y, por ende, el peligro de un nuevo agujero en la política exterior europea. Pareciera que la Vieja Europa no había aprendido nada de sus errores. En todo caso, el hecho cierto fue que, por primera vez, se incorporaba a los países candidatos, Macedonia y Serbia, a formar parte del proceso de toma de decisiones en torno a un tema que les afectaba directamente. Aunque no es menos cierto que el principal objetivo de la reunión fue poner freno a los flujos de desplazados que llegaban a través de esa ruta hasta la UE, que era lo que más preocupaba a Bruselas en aquel momento. Y de esto eran también conscientes los países candidatos.

En este segundo acto, se procedía a una total externalización fronteriza en Serbia y Macedonia del Norte sobre cinco ejes de actuación: el intercambio permanente de información; la limitación de los movimientos secundarios; proporción de refugio y apoyo a los refugiados; gestión conjunta de los flujos; y gestión de fronteras. Además, se continuaría con la lucha contra la trata y el contrabando de personas (COM, 2015f).

Todos y cada uno de estos puntos tenían como base la total cooperación y coordinación de estos países con las agencias europeas correspondientes, Frontex y Europol principalmente. Además, el marco de actuación debía realizarse sobre la base de una cooperación y diálogo regionales que Bruselas estaba dispuesta a apoyar con todos los medios a su alcance. También se preveía la creación de más de 50.000 plazas de acogida en la ruta de los Balcanes con la colaboración del ACNUR, y apoyada por instituciones financieras internacionales como el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa. A esta ayuda económica se sumaría la cooperación en nuevas tecnologías de identificación a través de datos biométricos para favorecer el intercambio de información con agencias europeas ya operativas como el

Sistema de Información de Schengen (SIS), modificado en junio de 2018 (Consilium, 2018) o el Sistema de Información sobre visados (VIS) (Reglamento CE, 2008)

En el ámbito de control fronterizo, también la Comisión Europea ayudaría a estos países a establecer acuerdos de readmisión con Afganistán, Pakistán o Bangladesh, con el objetivo de acelerar los procesos de repatriación de sus nacionales. Y esto se reforzaría con un despliegue de efectivos y medidas en el ámbito regional sin precedentes. Así, se reforzaron los Equipos de intervención rápida de Frontex, RABIT (por sus siglas en inglés), y se ampliaron el número de efectivos policiales de países fronterizos como Eslovenia y Croacia desplazados en Serbia y Macedonia (COM, 2015f).

La principal condición que pusieron los países de los Balcanes Occidentales fue la temporalidad de la estancia. Si algo temían tanto Belgrado como Skopje era convertirse en *hotspots* para los refugiados, lo que podría provocar una desestabilización regional con potenciales conflictos entre estados para determinar responsabilidades, como de hecho se vieron entre Serbia y Croacia. De ahí el énfasis que se le dio en el Plan de Acción a la finalización de un acuerdo similar con Turquía, así como la insistencia del refuerzo del control en las fronteras de Bulgaria y Grecia con Turquía.

Consecuencias de la crisis humanitaria y de refugio en la región

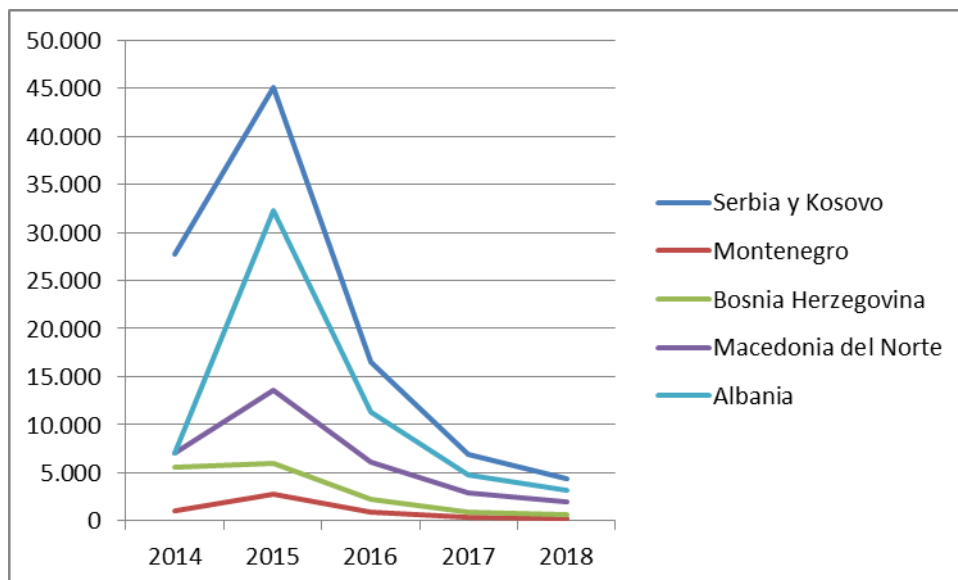
El impacto de la crisis humanitaria de gestión del refugio en los Balcanes se ha manifestado en dos dimensiones, en los flujos migratorios propios y en la cooperación regional.

Migraciones desde los Balcanes hacia la UE

Las sociedades de los Balcanes Occidentales a lo largo de los años 2015 y 2016 asumieron la recepción de una ingente cantidad de personas desplazadas en ausencia de las infraestructuras y los recursos necesarios para atenderlos. Además, otros factores coadyuvaron a que la situación fuera cada vez más tensa. Durante finales de 2015 y el primer trimestre de 2016 se realizaron reformas legales en materia de asilo en Alemania, Austria y Macedonia, estableciendo las nacionalidades que serían consideradas como procedentes de países seguros. Además, desde principios de 2016, Austria y Alemania comenzaron a restringir el número de personas desplazadas que admitían, desde ese momento sólo aceptaron a aquellos solicitantes de asilo registrados en sus países. Austria limitó el número de peticiones de asilo a 37.500 en el 2016 y a 130.000 en 2019. Además, amplió las repatriaciones a 50.000 peticionarios de asilo durante los siguientes tres años,

así como el número de países seguros junto con un reforzamiento de las vallas en la frontera con Eslovenia. Tras los acuerdos entre la UE con los Balcanes Occidentales y con Turquía, Eslovenia y Croacia siguieron la estela alemana y rechazaron a todas aquellas personas que hubieran entrado a través del corredor de los Balcanes Occidentales. De esta forma, la crisis humanitaria y los acuerdos externalizadores alcanzados con Bruselas tuvieron un efecto directo en las vías utilizadas tradicionalmente por colectivos procedentes de estos Estados, fundamentalmente albaneses, albanokosovares y población romaní, que hasta febrero de 2015 constituían numéricamente el grupo de colectivos con mayor número de solicitudes de asilo en países de la UE. Así, en 2015, solo 5 países de los 44 más industrializados recibieron el 66% de las solicitudes de asilo. El primero de ellos fue Serbia y Kosovo¹⁶ (577.572), seguido por Alemania (441.364), Hungría (174.026), Suecia (155.583) y Turquía (133.214). Por tanto, Serbia se transformaba en apenas un año de país únicamente emisor de refugiados a país emisor y receptor de los mismos, puesto que las nacionalidades que llegaban procedían de Siria (301.591), Afganistán (160.831) e Iraq (76.009). En Alemania, a las solicitudes sirias (158.657) les siguieron las de personas originarias de Albania (53.805) y Serbia (50.127) (CEAR, 2016: 22,23) (Tabla 1).

Tabla 1. Migración desde Balcanes Occidentales a Alemania 2014-2018



¹⁶ Como consecuencia del no-reconocimiento de Kosovo por algunos EEMM de la UE las estadísticas correspondientes a Serbia y Kosovo no aparecen desagregadas cuando se trata de estadística para el conjunto de la UE.

Fuente: ACNUR

A pesar de lo que evidencian los números, el porcentaje de rechazo de estas peticiones en Alemania, superaba el 90%. Entre 2014 y 2017 se examinaron en Alemania 276.161 expedientes de asilo procedentes de estos países, si bien la mayor parte de ellos fueron rechazados (Tabla 2).

Tabla 2. Número de decisiones tomadas y % protección para los Balcanes Occidentales reconocidos como países seguros (2014-2017)

	2014		2015		2016		2017 (01/06)	
	decisiones	% protección	decisiones	% protección	decisiones	% protección	decisiones	% protección
Albania	3.455	2,2	35.721	0,2	37.673	0,4	6.316	1,5
Serbia	21.878	0,2	22.341	0,1	24.178	0,3	5.028	0,7
Kosovo	3.690	1,1	29.801	0,4	18.920	0,8	3.071	2,2
Macedonia	8.548	0,3	8.245	0,5	14.712	0,3	4.187	0,7
Bosnia	6.594	0,3	6.500	0,2	6.885	0,7	1.446	1,6
Montenegro	868	0	2.297	0,3	3.219	0,5	588	1,2
Total	45.033	0,4	104.905	0,3	105.587	0,5	20.636	1,2
Todos	128.911	31,5	282.726	49,8	695.733	62,4	408.147	44,7

Fuente: Oficina Federal para la Migración y el Asilo, Alemania

La mayor parte de las personas que llegaban en aquel momento a Europa, especialmente a Alemania, no eran migrantes forzosos, sino migrantes económicos que escapaban de la miseria y la xenofobia en sus países de origen, pruebas evidentes de la ausencia de eficacia de la política de condicionalidad de la UE. Ante esta situación Alemania decidió

reformular su Ley de Asilo, que fue aprobada en octubre de 2015. A través de esa reforma, entre otras cuestiones, se planteaba la concesión de estatus como “país seguro” a tres Estados balcánicos que no lo eran hasta ese momento: Albania, Kosovo y Montenegro.

La propuesta de la Comisión: la inclusión en la Lista de Países Seguros

Siguiendo la estela de la reforma alemana de asilo, la Comisión Europea lanzó una propuesta a los EEMM para añadir a los países de los Balcanes a la Lista de Países Seguros en el ámbito de la UE. Se incluyó en la Agenda Europea de Migración de mayo de 2015, y fue posteriormente aprobada en el Consejo Europeo del 25 y 26 de junio de 2015. Finalmente, alcanzaría el rango de Reglamento, como reforma de la Directiva 2013/32/UE, y sería aprobada por el Parlamento Europeo en septiembre de 2015. Los argumentos esgrimidos entonces por la Comisión fueron que en torno a un 17% del número total de solicitudes de asilo procedían de los ciudadanos de los países que se incluirían en dicha lista. La inclusión de las solicitudes de asilo procedentes de la Lista de Países Seguros se procesa a través de un procedimiento rápido que permite llevar a cabo devoluciones rápidas si la solicitud no fuera aprobada. De este modo, se incrementaría la eficacia de los sistemas de asilo, se pondría coto a los intentos de abuso del Sistema de asilo europeo y permitiría a los EEMM destinar una mayor cantidad de recursos a la protección de las personas con necesidades. En el caso de los países de los Balcanes y de Turquía, se apeló a un hecho incuestionable establecido en los criterios de Copenhague:

Cuando los Estados Miembros deciden proponer a un Estado como candidato para la adhesión, comprueban que cumplen los “Criterios de Copenhague” sobre la garantía de la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de sus minorías. Los candidatos son, por tanto, normalmente, seguros

La cooperación regional en peligro

Además, habría que añadir que la futura ampliación hacia los Balcanes y Turquía se enfrentaba a una serie de factores difícilmente salvables. Por un lado la “fatiga de la ampliación”, argumento reforzado por las declaraciones de Jean-Claude Juncker en su toma de posesión como presidente de la Comisión Europea en 2014 y que se une a una “pereza reformista” por parte de los países afectados. Por otro, la crisis económica y del

euro, con los sucesivos rescates llevados a cabo en Grecia, Portugal, Irlanda o España; la pertinaz crisis socioeconómica que se refleja en el aumento de los extremismos, del euroescepticismo y los movimientos sociales. A lo que habría que sumar una crisis institucional que arrastra el proyecto europeo desde el fracaso del Tratado Constitucional y cuyo último capítulo, hasta ahora, es la salida de Reino Unido del club europeo. A lo anterior, además, habría que añadir que la UE se encontraba en uno de los momentos de mayor tensión con Moscú como consecuencia de la crisis en Ucrania.

La cooperación regional fue otra de las afectadas por la crisis humanitaria, ya que la llegada de desplazados desestabilizó las relaciones bilaterales entre algunos países. Estos países se habían convertido, sin quererlo en foco de atención de toda Europa debido a la ingente llegada de desplazados procedentes en su mayoría del conflicto de Siria, pero también de Afganistán, Eritrea o Irak, entre otros. Los números de llegadas –7.000 personas en un solo día a Croacia, más de 3.000 a Macedonia a diario– hicieron que desde agosto de 2015 el corredor balcánico se convirtiera en un auténtico cuello de botella para los desplazados. Los medios de los que disponían estos países eran escasos, y una vez que la estrategia de abrir paso hacia Hungría se vio impedida por el levantamiento de vallas y cierre de frontera ordenado por el gobierno de Viktor Orbán, las nuevas rutas de acceso a Europa se desviaron de manera inevitable, primero hacia Croacia, luego Eslovenia, más adelante hacia Bosnia. La lucha no tan encubierta por intentar que los refugiados pasaran al siguiente país de la cadena provocó un deterioro evidente de las relaciones entre Serbia, Croacia y Eslovenia. Países que durante los veinte años anteriores habían estado intentando tejer buenas relaciones de vecindad tras las guerras fratricidas que terminaron con Yugoslavia en ese momento vieron peligrar unas relaciones sostenidas sobre cimientos muy débiles. A lo anterior habría que añadir un factor relevante: algunos de estos países son candidatos a entrar en la UE, otros ya están dentro, lo que establece de manera automática relaciones de desigualdad en sus posiciones a la hora de establecer una cooperación, que en ningún caso es equilibrada. A pesar de esto, la hoja de ruta establecida en el otoño de 2015 comenzó a cumplirse. Así, el 18 febrero, las policías macedonia, serbia, croata, eslovena y austríaca alcanzarían un acuerdo para permitir la entrada de personas sobre la base de la ayuda humanitaria y la exigibilidad de identificación biométrica mediante fotografía en el documento de identidad. Esto, junto con la Declaración con Turquía, clausuraría la ruta balcánica en la primavera de 2016. Desde ese momento los Balcanes ya no serían países de acogida.

El deterioro diplomático, la presencia masiva de refugiados vagando por calles y plazas, junto con la inestabilidad socioeconómica que se había manifestado a través del incremento de la movilización social en prácticamente todos los países de la región – Bosnia, Macedonia, Serbia, Eslovenia e incluso Montenegro entre 2014-2016–hizo que la región estuviese al borde de un nuevo colapso.

Consecuencias

De todo lo anterior se pueden extraer varias consecuencias que se han articulado en torno a tres niveles de impacto que nos ayudarán a tener una aproximación más clara sobre los retos que enfrentan estos países: nivel micro, nivel medio y nivel macro.

En el *nivel micro* se puede afirmar casi con toda certeza que ninguno de los ciudadanos de estos países va a poder acceder a una concesión de asilo. Esto no tendría que ser un problema si existieran efectivamente vías de acceso legal a los mercados de trabajo de la UE. Sin embargo, la principal reacción de los gobiernos europeos ha sido la contraria a la propuesta de la Comisión en la Agenda Europea de Migración, y se han centrado única y exclusivamente en el cierre fronterizo.

En este mismo ámbito, es de esperar que los ciudadanos procedentes de los países balcánicos que poseen la liberalización de visados (Ferrero-Turrión, 2015) hagan uso de ella y se desplacen hacia territorio de la UE. Entrarán, por tanto, como turistas, pero pasados tres meses se encontrarán en situación de irregularidad sobrevenida en territorio europeo. Así quedó expresado en el último informe de la Comisión sobre el cumplimiento de los requisitos de los países de los Balcanes Occidentales y de la Vecindad Oriental de diciembre de 2018 (COM, 2018). Más grave es la situación a la que se enfrentan los ciudadanos procedentes de Kosovo, puesto que al no ser un Estado reconocido como tal por cinco estados miembros de la UE (España, Rumania, Chipre, Grecia y Eslovaquia) no ha accedido a dicha liberalización y, por tanto, sus desplazamientos hacia la UE se realizan de manera irregular. El endurecimiento de las leyes de asilo tanto a nivel europeo como por parte de algunos Estados miembros ha hecho que las posibilidades de minorías sexuales, étnicas o religiosas de obtener el estatus de asilados sean muy reducidas.

El *nivel medio* del impacto de la crisis humanitaria se puede observar en la aproximación que, desde Bruselas, se ha realizado hacia estos países durante los últimos cuatro años. Lejos de profundizar en la estrategia del Proceso de Berlín para avanzar en el proceso de integración europeo de los Balcanes, la UE en general y los EEMM en particular han

optado por incorporar como parte del principio de condicionalidad, de manera más explícita a la luz de la puesta en marcha del Plan de Acción de 2015, el proceso de externalización fronteriza en la región. De este modo, estos países han sido y son utilizados a modo de *parachoques* para controlar la frontera exterior de la UE en su ruta oriental. Además, tal y como se aprobó en el EUCO de los días 28 y 29 de junio de 2018, se han abierto campos de refugiados con fondos comunitarios en Serbia, Macedonia del Norte y también en Bosnia-Herzegovina (EUCO, 2018).

Por último, en el nivel superior el impacto ha sido sustantivo. Si desde la toma de posesión de Juncker en 2014 ya se venía observando la combinación de la “fatiga de la ampliación” por parte de Bruselas, junto con la “fatiga reformista” por parte de los gobiernos de los países de los Balcanes Occidentales, esta crisis no ha hecho sino acelerar la tendencia. Así se ha puesto en evidencia el fracaso de la política de la UE. El principio de condicionalidad utilizado en ocasiones anteriores se ha demostrado como una herramienta que debe ser revisada dada su ausencia de eficacia y la pérdida de poder transformador de la UE a favor de otros actores como Rusia, China, Turquía, Países del Golfo, que ganan presencia e influencia.

Por otro lado, el creciente intergubernamentalismo hacia los Balcanes observado en los últimos tiempos, por parte de determinados Estados europeos, Francia, Alemania y Austria fundamentalmente, hace que la capacidad de negociación e influencia de estos Estados pueda ser mayor que en el pasado. Del mismo modo, este tipo de aproximación también favorece la aparición de líderes políticos de corte autoritario bajo el paraguas de la UE que favorece la estabilidad regional frente a los procesos democratizadores y las reformas. Lo que se ha dado en llamar “estabilitocracia”, término utilizado por primera vez por Srđa Pavlović en 2016 para describir las prácticas no democráticas persistentes mientras Occidente hace oídos sordos al tiempo que, simultáneamente, apela a la democracia y al estado de derecho (Pavlovic, 2016). Meses más tarde el grupo BIEPAG definiría con más precisión el término, describiendo como estabilitocracia a aquellos regímenes semi-autoritarios en la región que reciben apoyo externo, fundamentalmente de la UE, en aras de una falsa promesa de estabilidad (Bieber, 2017).

Finalmente, la situación de los Balcanes pone frente al espejo a la UE. La puesta en marcha de políticas reactivas frente a los problemas estructurales de un contexto globalizado que favorece la movilidad humana no permite garantizar lo que forma parte, a priori, de sus principales objetivos, conseguir la estabilidad y la democracia en sus

fronteras. La obcecación por alcanzar seguridad y estabilidad en sus fronteras hace que olvide otras cuestiones fundamentales que forman parte de su ADN, tales como la defensa del estado de derecho, la democratización o el pluralismo, lo que hace que pierda a pasos agigantados capacidad de influencia frente a otros actores que no tienen unas premisas tan exigentes.

Conclusiones

Durante los años 2015 y 2016 en las fronteras de la UE la respuesta ofrecida por las instituciones y gobiernos europeos llegó tarde y mal. Desde la aprobación de la Agenda Europea de Migración en mayo de 2015, pasando por la Declaración de Luxemburgo, las cuotas de reubicación y reasentamiento que tanto han dado que hablar, sin olvidarnos de los cierres unilaterales del espacio Schengen, el despliegue de la OTAN en el Mediterráneo o el acuerdo en materia migratoria al que se llegó entre la UE y Turquía por un lado, y entre Grecia y Turquía, por otro, no han conseguido alcanzar ninguno de los objetivos que decían querían conseguir.

La respuesta europea no solo ha sido errática al centrarse en cuestiones de seguridad y olvidarse del cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados miembros de la UE, sino que además ha llevado a una crisis mucho más grave y profunda, una crisis de identidad y de valores mayor de lo que muchos pensaban. Y es inevitable que todo ello impacte de manera directa en los países aspirantes a unirse en el medio plazo a esta UE en crisis.

Todas las decisiones tomadas por la UE desde el año 2015 en materia migratoria han tenido un impacto directo sobre los países de los Balcanes occidentales. Así, el control del Mediterráneo Central por parte de Frontex, como consecuencia de la Declaración de Luxemburgo, provocó el cierre de la ruta libia hacia Italia y el desvío de los flujos hacia la ruta del Mediterráneo oriental vía Turquía y los Balcanes. Los sucesivos cierres de la frontera exterior (primero húngara, luego croata) hicieron que un gran número de personas quedasen atrapadas en Macedonia y Serbia, Estados que nunca imaginaron que tendrían que gestionar una situación similar y ante la que se sintieron abandonados por la pobre ayuda financiera recibida de la Unión.

Con la Cumbre de Viena de octubre de 2015, en la que participaron varios EEMM de la Unión, pero no la UE como tal, junto con representantes de Serbia y Macedonia, parecía que el rumbo iba a cambiar de manera sustantiva. Sin embargo, el resultado no fue el

esperado por estos países y las consecuencias no tardaron en llegar. La crisis política en Macedonia en noviembre de 2015 o la presentación de la candidatura a la UE de Bosnia, son ejemplos evidentes de la apuesta de la UE por la estabilidad y no por la democratización, el estado de derecho y la lucha contra la corrupción en la región. Esta aproximación intergubernamental a Serbia y Macedonia del Norte les ha otorgado un mayor margen de influencia y negociación, lo que favorece y tolera la emergencia de líderes y fuerzas de corte autoritario y populista que se sostienen bajo el paraguas de la UE.

Algunas de las conclusiones que se pueden extraer de esta particular relación de la UE con la región de los Balcanes pueden y deben comenzar por constatar el fracaso de la política de ampliación hacia esos países, poniendo en entredicho el poder transformador de la propia UE. La presencia e influencia de la UE pierde fuerza a favor de otros actores, viejos y nuevos, que entran en escena: Rusia, China, Turquía o los países del Golfo, que tienen cada vez un papel más relevante en toda la zona, Grecia incluida. Y todo ello como consecuencia del lanzamiento por parte de la UE de políticas reactivas que generan más estabilidad a cambio de una pérdida de peso en la región.

Bibliografía

Bauer, M. W., Knill, Ch. and Pitschel, D., (2007), “Differential Europeanization in Eastern Europe: The Impact of Diverse EU Regulatory Governance Patterns”, *Journal of European Integration*, 29(4): 405–423

Bieber, F. (2017) “What is a stabilitocracy?” BIEPAG blog <https://biepag.eu/what-is-a-stabilitocracy/>

Brusis, Martin., 2005, “The Instrumental Use of European Union Conditionality: Regionalization in the Czech Republic and Slovakia”, *East European Politics and Societies*, 19(2): 291–316.

CEAR (2016) “Informe 2016: Las personas refugiadas en España y Europa”. Oficinas Centrales de CEAR. Madrid.

Consilium (2018) Sistema de Información de Schengen: Acuerdo entre la Presidencia del Consejo y el Parlamento Europeo, 12 junio 2018. [<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/06/12/Schengen-information-system-agreement-between-the-council-presidency-and-the-european-parliament/>]

Comisión Europea (2018) Press Release “Visa liberalization: Commission reports on fulfilment of visa-free requirements by Western Balkans and Eastern Partnership countries”. Brussels, 19 December 2018.

Comisión Europea (2015a), Communication on A European Agenda on Migration, COM(2015) 240 final. Bruselas: Comisión Europea, 13 de mayo.

Comisión Europea (2015b), EU-Turkey Joint Action Plan. Bruselas: Comisión Europea, MEMO/15/5860, 15 de octubre.

Comisión Europea (2015c), Meeting of Heads of State and Government with Turkey – EU-Turkey statement, 29/11/2015, Bruselas: Comisión Europea, MEMO/15/5860.

Comisión Europea (2015d) Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE MEMO/15/6056

Comisión Europea (2015e) Press Release “EU support for the Western Balkans at 2015 Summit in Vienna”. Viena, 26 agosto.

Comisión Europea (2015f) Press Release “Meeting on the Western Balkans Migration Route: Leaders Agree on 17-point plan of action”. Brussels, 25 octubre.

Comisión Europea (2015g) Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Review of the European Neighbourhood Policy. High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. Bruselas 18.11.2015 JOIN (2015) 50 final.

Comisión Europea (2011), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Enfoque Global de la Migración y la Movilidad, COM(2011) 743 final. Bruselas: Comisión Europea 18 noviembre.

EUCO, Consejo de la Unión Europea (2018), Conclusiones de la Reunión del Consejo Europeo (28 de junio de 2018), EUCO 9/18

EUCO, Consejo de la Unión Europea (2016), Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016. Bruselas, Consejo de la Unión Europea, comunicado de prensa 144/1

EUCO, Consejo de la Unión Europea(2013) “Declaración Conjunta Estableciendo un Partenariado de Movilidad entre el Reino de Marruecos y la UE y sus Estados Miembros”. 3 de junio 2013.

EUCO, Consejo de la Unión Europea (2002) Conclusiones de la Presidencia, Sevilla, 21 y 22 de junio.

EUCO, Consejo de la Unión Europea. (2000). "Presidency Conclusions". Santa Maria da Feira 19 and 20 June 2000: point 67 Ferrero-Turrión, Ruth 2015 The EU approach to the Western Balkans: a security or political issue? *Europolity - Continuity and Change in European Governance Review*, issue year 9/2015, issue 2; pp. 11-27.

Ferrero-Turrión, R. (2016) "Europa sin rumbo: el fracaso de la UE en la gestión de la crisis de refugiados" en *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos* 21 (2016): 159-176

Ferrero-Turrión, R (2015) "The EU approach to the Western Balkans: A Security or Political Issue?" en *Europolity. Continuity and Change in European Governance*, Vol. 9, No. 2. pp. 11-27

Ferrero-Turrión, R. y López-Sala, A. (2012) "Fronteras y Seguridad en el Mediterráneo en Ricard Zapata-Barrero y Xavier Ferrer-Gallardo (Eds) Fronteras en Movimiento: Migraciones en el contexto del Euromediterráneo. Barcelona: Ed. Bellaterra pp. 229-254

Grabbe, Heather. 2001. How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity. *Journal of European Public Policy*, 8(6): 1013–31.

Grabbe, Heather. 2003. "Europeanization goes east: power and uncertainty in the EU accession process". In *The Politics of Europeanization*, Edited by: Featherstone, K. and Radaelli, C. M. 303–31. Oxford: Oxford University Press.

Grabbe, Heather. 2006. *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, New York: Palgrave Macmillan.

Hughes, James and Sasse, Gwendolyn, 2004, "Conditionality and Compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform of Sub-national Government", *Journal of Common Market Studies*, 42(3): 523–551

Jacoby, Wade. 2004. *The Enlargement of the European Union and NATO: Ordering from the Manu in Central Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.

Kelley, Judith. 2004. International actors on the domestic scene: membership conditionality and socialization by international institutions. *International Organization*, 58(3): 425–57.

Kubicek, Paul J. 2003. “International norms, the European Union, and democratization: Tentative theory and evidence”, in *The European Union and Democratization*, (Ed.) Kubicek, Paul J., pp. 1–29, Routledge, London

Kurtz, Marcus. J. and Barnes, Andrew. 2002. “The Political Foundations of Post-communist Regimes: Marketization, Agrarian Legacies, or International Influences”, *Comparative Political Studies*, 35(5): 524–533

Mair, Peter 2000, “The limited impact of Europe on national party systems”, *West European Politics*, 23(4): 27–51

Manners, Ian. 2002. Normative power Europe: a contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies*, 40(2): 235–58.

Noutcheva, Gergana., 2009, “Fake, partial and imposed compliance: the limits of the EU’s normative power in the Western Balkans”, *Journal of European Public Policy*, 16(7): 1065–1084
OCDE (2017) *Interacciones entre Políticas Públicas, Migración y Desarrollo*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264276710-es>

OECD/ILO (2018), *How Immigrants Contribute to Developing Countries' Economies*, ILO, Geneva/OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264288737-en>.

Organización Internacional de Migraciones (OIM), (2010), “Budapest Process. A Silk Routes Partnership for Migration”. *20+ Years of the Budapest Process. 5th Ministerial Conference. International Centre for Migration and Policy Development*. [Visitado 07.10.2019 <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/20-Years-Budapest-Process.pdf>]

Pavlović, S (2016) “Montenegro’s ‘stabilitocracy’: The West’s support of Đukanović is damaging the prospects of democratic change” *LSE London School of Economics* <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2016/12/23/montenegros-stabilitocracy-how-the-wests-support-of-jukanovic-is-damaging-the-prospects-of-democratic-change/>

Pop-Eleches, Grigore. 2007. “Between Historical Legacies and the Promise of Western Integration: Democratic Conditionality after Communism”, *East European Politics and Societies*, 21(1): 142–161.

Reglamento (CE) no767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS).

Schimmelfennig, Frank. and Sedelmeier, Ulrich. 2005. "Conclusions: The impact of the EU on the accession countries". In *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Edited by: Schimmelfennig, Frank. and Sedelmeier, Ulrich. 210–29. Ithaca, NY and London: Cornell University Press.

Schimmelfennig, Frank. and Sedelmeier, Ulrich. 2004. Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 11(4): 661–79.

Sedelemeier, Ulrich. 2006 'Europeanisation in New and Candidate States'. *Living Reviews in European Governance*, Vol. 1, No. 3. Available at URL: <http://europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2011-1>. DOI: 10.12942/lreg-2011-1

Terrón i Cusi, A. (2017) "La migración internacional y el debate sobre la seguridad en la Unión Europea" en Anna Terrón i Cussi (coord.) *Las migraciones internacionales, percepción y realidad. Un análisis desde la perspectiva de la seguridad*. Madrid: Ed. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Monografías del CESEDEN 12. (pp. 9-28)

Vachudova, Milada. Anna. 2005. *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*, Oxford: Oxford University Press.

Western Balkans Summit (2015) Final Declaration by the Chair of the Viena Western Balkans Summit, 27 August 2015.

Conclusiones Parciales

A lo largo de este artículo se ha podido analizar los efectos no deseados de determinadas políticas y cómo la UE puede fallar en la eficacia de sus políticas al no medir estratégicamente las medidas a adoptar que, en algunos casos, incluso son contradictorias.

A través de la externalización de la gestión migratoria en Balcanes se observa cómo, igual que en el caso anterior, la prioridad reside en garantizar la estabilidad y la seguridad en la frontera planteando el modelo de incentivos en base a la recepción de fondos europeos.

En ningún caso, se establece una relación de causalidad entre el respeto al Estado de Derecho y la institucionalización democrática y esa recepción de fondos.

El sistema político de captura del Estado dominante en la región ve reforzado su poder político gracias a la recepción de esos fondos, todo ello como consecuencia de la prioridad que se da desde las instituciones europeas a la construcción de un área de seguridad y estabilidad en torno al centro político de la región, Bruselas, en detrimento de cuestiones vinculadas a la regeneración democrática, separación de poderes, pluralismo político o libertad de prensa.

CONCLUSIONS

Once the preliminary study on the state of the matter, the theoretical framework, posed the work questions, as well as the analysis of the proposed case studies, we will proceed to draw some conclusions that open the door to future investigations that will this same address.

The theme chosen for the elaboration allows us to extrapolate to a more general scenario issues that appear permanently in the framework of European Studies and the process of European construction. The way in which micro problems are answered, in how the approximation to certain policies that are especially sensitive and that pose divergences is carried out within the EU, offers clues as to what the way forward may be.

Thus, the principle of conditionality designed on the incentive model and which began operating as an instrument for the enlargement of the EU, has been recovered for Foreign Policy as a whole and is even beginning to be introduced as an internal control mechanism in within the Union itself as observed through the attempt to link the rescue fund to respect for the rule of law. In the same way, migration and asylum policy has been abandoning its original postulates to focus in an increasingly evident way on border control policies. And all this happens when the new van der Leyen Commission qualifies itself as a Geopolitical Commission, that is, focused on seeking the role of the EU in the world not only from positions of soft power which, in its case, is regulatory power, but also which also incorporates, or at least tries to do so, other types of instruments that until now had been left in the background and that appeal to a more classic security and defense model, which also uses its situation of power in its relationship with third parties to accentuate existing asymmetries.

The reading of the above allows us to affirm that the strategy to follow will no longer be exclusively to achieve isomorphism through normative power, but rather that the instruments that accentuate a closer approach to realpolitik and political pragmatism will be reinforced. and that are manifested in the creation of an area of stability and security.

Los resultados obtenidos de la observación empírica realizada y el análisis de las políticas de liberalización de visados y externalización fronteriza parecen avalar nuestras hipótesis.

General hypothesis

The shift in immigration policy towards more secure border control positions, in the face of a sustained policy on human rights, makes possible a change in the objectives of the EU in its Expansion and Neighborhood Policy.

The enforceability criteria contained in the framework of the negotiation of visa liberalization for the Western Balkan countries have been linked, almost from the beginning, to issues related to border control. Not only was the access of the citizens of these countries to the Schengen area being negotiated, but it was also essential to guarantee security and border control to prevent migrants in transit from reaching the EU territory.

This fact has also been reinforced by the case of the outsourcing of migration policy management in the Western Balkans a few years later. In this case, the evidence becomes more evident insofar as the explicit objective of the countries involved in the negotiations with Serbia and North Macedonia was to block people who, from Greece, tried to reach the territory of Greece. The EU. In return they would receive European funds and specific aid to set up refugee camps in these countries.

In neither of the two cases, neither visa liberalization nor outsourcing, were the democratic enforceability clauses a priority or essential to proceed with the exchange between more control for more access to the Schengen area. The consequence is the reinforcement of authoritarian and illiberal regimes present in the region, the most significant being that of the Republic of Serbia. This reinforcement of unquestioned stabilitocratic regimes by the European institutions has favored the capture of the state by the political and economic elite that systematically applies the dismantling of the rule of law.

In the case of the Western Balkans, unlike the 2004, 2007 and 2013 enlargements, the principle of conditionality has not operated in the same terms as it did then. The causes are linked on the one hand, by Brussels and its Member States with the “fatigue of enlargement, the lack of confidence in the effectiveness of its regulatory power and the change of foreign strategy in light of the global geopolitical changes that make that the construction of an area of security and stability be prioritized over the democratic institutionalization of the countries of the expansion area and the neighborhood. On the other hand, the political and economic leaders of the region have not been renewed since

the end of the Balkan wars and they continue to maintain control of power in their respective states and preserve their clientelistic networks, which favors a total capture of the state.

The combination of these causes has caused the loss of credibility of the EU among the citizens of these countries who look with greater confidence to other global powers such as Russia, Turkey or China.

H1. 1. What is the interest guiding the EU's enlargement policy towards the Western Balkans?

The EU's approach to the Western Balkans region is carried out on the basis of a geopolitical interest whose objective is to maintain stability and security at the immediate European border.

The two case studies raised, the visa liberalization process and the outsourcing of European migration policy to the Balkans show that the EU's approach despite using sustained rhetoric on the defense of values associated with the rule of law and the Democracy, preferred to prioritize in the context of negotiation of both tools, the creation of an area of security and stability over the normative convergence product of an isomorphism that it has not been able to implement in the region.

The period from 2008 to 2016 is a turbulent period in which a series of events take place that make the EU rethink the interest of an enlargement process that, far from bringing benefits, the only thing it can offer are difficulties.

In 2008, the secessionist process in Kosovo took place, the euro crisis began, Greece entered the red, and it was at this time that visa policy was negotiated. In addition, it is when the migration flows from Eastern Europe had the greatest impact on public opinion. It is important to remember here the figure of the “Polish plumber” that was wielded in the Constitutional Treaty campaign in 2005 and that, in the case of France, was decisive for the victory of no. The incorporation of Bulgaria and Romania in 2007 raised even more concern regarding intra-community mobility between certain circles. This situation caused the negotiation of visa liberalization to be crossed by uncertainties that ended up being linked to the negotiating process.

The securitization process of European immigration and asylum policy, explained in chapter 3, happens at the same time that the EU goes through different crises that make it rethink its integration model. The exponential growth of extreme right-wing racist and xenophobic movements begins to harm traditional parties that end up adopting part of the statements in relation to migration policies. The appearance of migration as a phenomenon of risk to the security of the states is generalized throughout the territory through National Security Strategies and this is reflected in the decisions that are being adopted in relation to human mobility. The issue related to the opening of legal and safe ways to reach the single space is set aside, and the role of control is prioritized through the FRONTEX Agency and EUROPOL. Securitization manifests itself in the form of outsourcing, which is the object of analysis in Chapter 5, in militarization and in the criminalization of both aid and the migrant.

However, perhaps what is most worrying, as reflected in Chapter 4, is that the internal mechanisms of the EU were unable to respond to the bankruptcy of the rule of law caused by the flagrant and successive breach of the Right to Asylum. Right that is not questionable and that is mandatory for all those States that have ratified it. And the latter was and is an obligation for countries that want to be part of the EU. Probably, the absence of internal conditionality tools at that time has led to deeper crises and fractures within the European Council.

In any case, the evolution of immigration and asylum policy towards positions more linked to control was also transferred to the enlargement policy and the principles of conditionality inserted in it. This made the visa policy, associated with border security, join with a cooperative security essential to control migratory flows, not only from the Balkans, but also from those who crossed them. Only those states that strengthened border control and police deployment on the ground obtained liberalization. Neither Bosnia-Herzegovina nor Kosovo got access to the free movement space.

The process of outsourcing the migration policy of 2015 and 2016, analyzed in the second case, together with the reform of the German asylum policy and the re-elaboration of the list of safe countries for the EU, once again had an impact on the region. On the one hand, again for the sake of the carrot and stick model, of incentives, a new reinforcement of migratory transit was being negotiated with Serbia and North Macedonia. On this occasion, cooperative and border security would be joined by information security. Now they were calling for the construction of camps in these countries, a more intense fight

against human trafficking mafias, and the establishment of shared databases. In return, the EU looked the other way and allowed the consolidation of state capture processes that contribute to the constitution of stabilocratic regimes. It renounces again the construction of democratic societies with the primacy of the rule of law.

On the other hand, the elaboration of the lists of safe countries for the EU, had as a consequence that all those citizens from the territories that did not have visa liberalization saw the possibility of requesting asylum in any EU country, and therefore, they had to resort to irregular migration mechanisms to get out of their territory.

As a consequence of this security approach to immigration policy through which the criteria of democratic enforceability were relegated to the background, the stabilocratic regimes have seen their share of power consolidate. At the same time that the EU declares that one of the main causes for the slowness in the accession process of these countries lies precisely in the processes of state capture. A vicious circle that feeds itself and that the citizens of these countries suffer especially.

H1.2. What is the migration policy approach guiding the negotiation of visa liberalization with the Western Balkans?

The negotiation of visa liberalization has been carried out under a security approach to immigration control.

In Chapter 4, devoted to visa liberalization, the general research question posed the dilemma whether the EU's approach to the Western Balkans was guided by political-normative or security objectives. The article addressed this question from the way in which progress had been made in the enlargement to the Western Balkans since the implementation of this policy, until reaching the visa liberalization for almost all of them.

The main conclusion drawn from the study is that despite the fact that there is a commitment to the region, the EU in all its statements and documents has stated that freedom of movement in the Schengen area would only be possible when certain related conditions are met. With safety. As a second conclusion, it is detected that the fatigue of enlargement fueled by debates about the absorption capacity of these countries has meant that the political will of the Member States has been compromised. The third conclusion of the work refers to the need for the Balkans to become a stable region and, therefore, a security zone for the EU, leaving the democratization process in the background.

H1.3. What is the goal of outsourcing EU migration policies?

The process of outsourcing the EU immigration policy in the Western Balkans favors the construction of an area of security and stability, in exchange for the renunciation of the democratic enforceability of the governments of the region.

Chapter 5 is the one that deals with the analysis of the migration policy outsourcing process to the Balkans during the 2015-2016 crisis. Based on the principle of conditionality understood as a vector of Europeanization of these countries, a theoretical framework is built supported by the external incentives model.

The EU uses the asymmetry with this semi-peripheral region to negotiate incentives based on a budgetary allocation that has the ultimate goal of rewarding third countries, in this case the Balkans, that collaborate to “stop” people on the move who were approaching to the Schengen area. In this outsourcing process, cooperative security, border security and, above all, information security converge once again.

In addition to this analysis of the negotiating process, the consequences that the agreement reached by its leaders has had for the region are also addressed. Among others, accepting that the Balkans are all safe countries and therefore their citizens do not have the right to request asylum on European territory; the increase in territorial tensions in the region and the deterioration of the regional cooperation for which so much work had been done in previous years; and the drive to capture the state by authoritarian and illiberal regimes.

The conclusions were drawn on three levels of analysis: micro, medium and macro. At the micro level, the impact among citizens would be of two types, one the impossibility of requesting asylum and two almost in all probability, as had happened during the same phase with the countries of the 2004 and 2007 enlargement, those citizens whose Countries with visa liberalization would enter the Schengen area legally and after three months they would enter into an unexpected irregularity, which would demonstrate the ineffectiveness of the policy implemented to achieve their objective.

At the middle level, through the implementation of this border control policy, an area is created that acts as a brake on the arrival of unwanted migratory flows with the collaboration of these countries, creating a first safe circle around the external borders of the EU.

Finally, at the framework level the consequences point to the consolidation of electoral authoritarian regimes, together with a loss of the perception of the EU's presence in favor

of other global actors such as Russia, China or Turkey, which makes the transformative normative power lose a good part of its capabilities, while Europe's credibility deteriorates day by day.

Future Research

El alcance de esta tesis ha sido muy acotado y limitado a una región y a dos políticas negociadas e implementadas entre la UE y los países de Balcanes Occidentales. Sin embargo, la idea detrás del modelo planteado es la de continuar en esta misma dirección para analizar lo que sucede en los distintos círculos concéntricos que hemos imaginado en torno al centro. De este modo, ya hemos comenzado los trabajos relativos al caso de la República Checa y Hungría como ejemplos de primera semiperiferia y en donde estamos trabajando con indicadores de exigibilidad democrática y condicionalidad interna en el marco europeo.

En el año 2020 parece claro que el principio de condicionalidad no es un instrumento exclusivo de la Política Exterior, sino que se está intentando poner en marcha también en los mecanismos de control internos de los EEMM especialmente en lo que hace a la preservación del Estado de Derecho.

Quedo mucho estudiar, analizar y señalar en el marco de los estudios europeos. El proceso de construcción europea se encuentra en un momento esencial de su historia. Es ahora el momento de decidir qué Europa se quiere construir y cómo.

Y ahí estaremos para observarlo.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Adamson, F.B. (2006). “Crossing Borders: International Migration and National Security” *International Security* 31 (1): 165-199 DOI: 10.1162/isec.2006.31.1.165

Barbé, E. And Johansson-Nogués, E. (Eds.). (2003). *Beyond enlargement*. Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus.

Bauer, M. W. Knill, Ch. and Pitschel, D., (2007). “Differential Europeanization in Eastern Europe: The Impact of Diverse EU Regulatory Governance Patterns”, *Journal of European Integration*, 29(4): 405–423

Bieber, F. (2017). “What is a stabilitocracy?” BIEPAG blog <https://biepag.eu/what-is-a-stabilitocracy/>

Bogdani, M. and Loughlin, J. (2004). *Albania and the European Union*. Tirana: Daijti 2000.

Börzel, T.A. and Schimmelfennig, F. (2017). ‘Coming together or drifting apart? The EU’s political integration capacity in Eastern Europe’, *Journal of European Public Policy* 24 (2): 278–96.

Bumci, A. (2004). *Debating National Security. The Case of Albania*. Albanian Institute for International Studies. Tirana.

Burns, N. (2005). *Hearing on Kosovo: A Way Forward? Comments submitted in the Foreign Relations Committee of the Senate, November 5.*

Brusis, M. (2005). “The Instrumental Use of European Union Conditionality: Regionalization in the Czech Republic and Slovakia”, *East European Politics and Societies*, 19(2): 291–316.

Cantaro, A. (2006). *Europa soberana. La constitución de la Unión entre guerra y derechos*. El Viejo Topo, Barcelona.

Chryssogelos, A. & Stavrevska, E. B. (2019). ‘The Prespa Agreement Between Greece and North Macedonia and the Discordancies of EU Foreign Policy’. *European Foreign Affairs Review* 24, no. 4 (2019): 427–446.

Carollo, V. (2008). *Las perspectivas de la Unión Europea en materia de inmigración, seguridad y desarrollo según un enfoque integrado: la política europea de vecindad y la asociación euromediterránea*. *ReDCE* nº10, July-December, 333-343.

Crawley, V. (2005). Montenegro Referendum Will Set Tone for Relations with US, Europe. International Information Programs. [<http://www.Usinfo.State.Gov>] February 2006.

Crawley, V. (2005). Ethnic Albanians, Serbs Must Decide Kosovo`s Future, US Says. International Information Programs. [<http://www.Usinfo.State.Gov>] November 2005.

Cronin, P. M. (Ed.) (2009). Global Strategic Assessment 2009: America's Security Role in a Changing World [<https://www.hsdl.org/?view&did=34031>]

De Lucas, J. (2016). Mediterráneo: el naufragio de Europa. Valencia. Tirant Humanidades.

De Sousa Santos, B. (2000). Crítica de la Razón Indolente. Contra el desperdicio de la experiencia. Bilbao: Editora Desclée de Brouwer.

Emerson, M. (2003). Institutionalising the Wider Europe. CEPS Policy Brief n°42/October 2003. [http://aei.pitt.edu/1945/1/PB42_English.pdf] Consultado 26 de septiembre 2020.

Papadimitriou, D., Baltag, D. Surubaru, N-C. (2017). Assessing the performance of the European Union in Central and Eastern Europe and in its neighbourhood. East European Politics 33:1, pages 1-16.

Fernández Ibáñez, M. (2015): “El futuro de Turquía: una estabilidad difícil de archivar”, Esglobal, noviembre <http://www.esglobal.org/el-futuro-de-turquia-una-estabilidad-dificil-de-archivar/> , acceso 23 de junio de 2016.

Ferrero Turrión, R. “Planes Europeos sobre migración y asilo. Retos para su traslado e implementación a nivel nacional”, en El Fenómeno migratorio en España. Reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional, Comité Especializado en Inmigración, Presidencia del Gobierno, Madrid, 2019, pp. 267-274

Ferrero Turrión, R. “Facing Migration Flows in the EU: The Cases of Spain and the Czech Republic. Different Views, Different Solutions”. Think Visegrad (2018) [Ferrero-Turrión_Facing-Migration-Flows-in-the-EU-The-Cases-of-Spain-and-the-Czech-Republic]

Ferrero Turrión, R. (2016). “Europa sin rumbo: el fracaso de la UE en la gestión de la crisis de refugiados” en Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos 21 (2016): 159-176

Ferrero Turrión, R (2015). “The EU approach to the Western Balkans: A Security or Political Issue?” en *Europolity. Continuity and Change in European Governance*, Vol. 9, No. 2. pp. 11-27

Ferrero Turrión, R. y López-Sala, A. (2012). “Fronteras y Seguridad en el Mediterráneo” en Ricard Zapata-Barrero y Xavier Ferrer-Gallardo (Eds) *Fronteras en Movimiento: Migraciones en el contexto del Euromediterráneo*. Barcelona: Ed. Bellaterra pp. 229-254

Ferrero Turrión, R. (2009). *La política europea de visados para los Balcanes occidentales*. ARI 51/2009 - 31/03/2009. Real Instituto Elcano.

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari51-2009

Fratkze, S. (2015). Not Adding Up – the fading promise of Europe’s Dublin system. Migration Policy Institute. [<http://www.migrationpolicy.org/research/not-adding-fading-promise-europesdublin-system>]

Freyburg, T. and Richter, S. (2010). ‘National identity matters: the limited impact of EU political conditionality in the Western Balkans’, *Journal of European Public Policy* 17 (2): 263–81.

Guild, E. and S. Carrera. (2009). *Towards the Next Phase of the EU’s Area of Freedom, Security and Justice: The European Commission’s Proposals for the Stockholm Programme*. CEPS Policy Brief n° 196. 20 August. http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1899.

Guild, E., Costello, C., Garlick, M. y Moreno-Lax, V. (2015), “Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin”, CEPS Paper [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL_STU%282015%29519234_EN.pdf]

Guinea Llorente, M (2008) “La política europea de vecindad y la estabilización del entorno próximo: el caso de Europa Oriental”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 31, septiembre-diciembre (2008) pp. 805-831.

Grabbe, H. (2001). How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity. *Journal of European Public Policy*, 8(6): 1013–31.

- Grabbe, H. (2003). “Europeanization goes east: power and uncertainty in the EU accession process”. In *The Politics of Europeanization*, Edited by: Featherstone, K. and Radaelli, C. M. 303–31. Oxford: Oxford University Press.
- Grabbe, H. (2006). *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, New York: Palgrave Macmillan.
- Glüpker, G. (2013). Effectiveness of EU Conditionality in the Western Balkans: Minority Rights and the Fight against Corruption in Croatia and Macedonia, *Journal of Contemporary European Research*. 9 (2): 223-241.
- Hellman, J., G. and Kaufmann, D. (2000), *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*, World Bank Policy Research Paper 2444, September 2000.
- Hix, S. y Hoyland, B. (2012), *Sistema Político de la Unión Europea*. Madrid: McGraw-Hill, pp. 107- 139.
- Houtum, H. and R. Pjpers. (2007). The European Union as a Gated Community: The Two-faced Border and Immigration Regime of the EU, *Antipode* 39 (2): 291-309.
- Hughes, J. and Sasse, G. (2004), “Conditionality and Compliance in the EU’s Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform of Sub-national Government”, *Journal of Common Market Studies*, 42(3): 523–551.
- Innes, A. (2014) ‘The political economy of state capture in central Europe’, *JCMS: Journal of Common Market Studies* 52 (1): 88–104.
- Jacoby, W. (2004). *The Enlargement of the European Union and NATO: Ordering from the Manu in Central Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaufman, D. (2003) “Rethinking Governance Empirical Lessons Challenge Orthodoxy”, World Bank Institute, Discussion Draft, March, 2003.
- Keil, S. (2018) ‘The business of state capture and the rise of Authoritarianism in Kosovo, Macedonia, Montenegro and Serbia’, *Southeastern Europe* 38 (1).
- Kelley, Judith. (2004). International actors on the domestic scene: membership conditionality and socialization by international institutions. *International Organization*, 58(3): 425–57.

- Koser, K. (2011) “When is Migration a Security Issue?”. Brookings, March 31st, 2011. <http://www.brookings.edu/research/opinions/2011/03/31-libya-migration-koser> [Fecha de consulta 20 de julio de 2017]
- Kubicek, P. J. (2003). “International norms, the European Union, and democratization: Tentative theory and evidence”, in *The European Union and Democratization*, (Ed.) Kubicek, P. J., pp. 1–29, Routledge, London.
- Kurtz, M.J. and Barnes, A. (2002). “The Political Foundations of Post-communist Regimes: Marketization, Agrarian Legacies, or International Influences”, *Comparative Political Studies*, 35(5): 524–533.
- Lindberg, L.N. y Scheingold, S.A. (1970). *Europe’s Would Be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.
- Mair, P. (2000) “The limited impact of Europe on national party systems”, *West European Politics*, 23(4): 27–51.
- Manners, I. (2002) Normative power Europe: a contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies*, 40(2): 235–58.
- March, J. and Olsen, J. (1989). “Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics”. New York: The Free Press.
- Mendelski, M. (2016) ‘Europeanization and the rule of law: towards a pathological turn’, *Southeastern Europe* 40 (3): 346–84.
- Nair, S. (2016) *Refugiados. Frente a la Catástrofe humanitaria, una solución real*. Barcelona. Editorial Crítica.
- Nemanja, N. “Tycoons and Corruption”, *Politika*, 12 November 2006.
- Noutcheva, G. (2009) “Fake, partial and imposed compliance: the limits of the EU’s normative power in the Western Balkans”, *Journal of European Public Policy*, 16(7): 1065–1084
- OCDE (2017) *Interacciones entre Políticas Públicas, Migración y Desarrollo*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264276710-es>
- O’Brennan, J. (2013). Enlargement Fatigue and its Impact on the Enlargement process towards the Balkans, in *The Crisis of EU Enlargement*, IDEAS Reports-London School of Economics, November, pp. 36-44.

O'Brennan, J. (2014). 'On the Slow Train to Nowhere?' The European Union, 'Enlargement Fatigue' and the Western Balkans, *European Foreign Affairs Review*, 19 (2): 221–241.

Papademetriou, D. y Collett, E. (2011), "A New Architecture for Border Management". Transatlantic Council on Migration. Migration Policy Institute, 2011. www.migrationpolicy.org/pubs/borderarchitecture.pdf [Fecha de consulta 20 de julio de 2017].

Pavlović, S (2016) "Montenegro's 'stabilitocracy': The West's support of Đukanović is damaging the prospects of democratic change" LSE London School of Economics <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/12/23/montenegros-stabilitocracy-how-the-vests-support-of-dukanovic-is-damaging-the-prospects-of-democratic-change/>

Pérez González, C. (2016), "Consideraciones jurídicas sobre la respuesta de la Unión Europea a los flujos de refugiados y migrantes" en Moraes, N. y Romero, H. (coord.) *La Crisis de los Refugiados y los deberes de Europa*. Madrid. Editorial La Catarata, pp. 108-128

Pesic, V (2007) "State Capture and Widespread Corruption in Serbia". CEPS Working Document n° 262/March 2007

Pinyol-Jiménez, G. (2015): ¿Solidaridad Europea? ¿Proyecto Común? Sobre las cuotas de refugiados en la UE (23/07/15) http://www.eldiario.es/agendapublica/blog/Solidaridad-Proyecto-refugiados-Union-Europea_6_412318768.html , acceso 21 de junio de 2016.

Pinyol-Jiménez, G. y Ferrero-Turrión, R. (2015): "Migración en las fronteras europeas". Esglobal, mayo <http://www.esglobal.org/depende-migracion-en-las-fronteras-europeas/> , acceso 22 de junio de 2016.

Pinyol-Jiménez, G. (2019) "Deconstrucción de la Política Europea de Migración" *Política Exterior* n°187 Enero/Febrero 2019.

Pop-Eleches, G. (2007) "Between Historical Legacies and the Promise of Western Integration: Democratic Conditionality after Communism", *East European Politics and Societies*, 21(1): 142–161.

Primatarova, A. and Deimiel, J. (2012) "Bridge over troubled waters? The Role of the Internationals in Albania" Centre for Liberal Strategies, Bulgaria: Sofia

Richter, S. & Wunsch N. (2020) Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans, *Journal of European Public Policy*, 27:1, 41-62, DOI: 10.1080/13501763.2019.1578815

Richter, S. (2017) 'Der Wolf im Schafspelz: Illegitime Herrschaft durch state capture in Nachkriegs- und Transitions Gesellschaften', *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung* 2 (6).

Samary, C. (2006). De la Federación Yugoslava a los protectorados europeos. *Le Monde Diplomatique Spanish Edition*. January, nº 123.

Sanahuja, J. (2016), "La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y "diplomacia de chequera" en Mesa, M. (coord.) *Retos inaplazables en el sistema internacional*. Madrid. Fundación de Cultura de Paz/CeiPaz.

Sharma, Sh. (2016), "Europe's struggle with refugee crisis: an analysis" *The IUP Journal of International Relations*, vol X, pp. 17-33.

Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2005) "Conclusions: The impact of the EU on the accession countries". In *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Edited by: Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. 210–29. Ithaca, NY and London: Cornell University Press.

Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2004). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 11(4): 661–79.

Sedelmeier, U. (2006) 'Europeanisation in New and Candidate States'. *Living Reviews in European Governance*, Vol. 1, No. 3. Available at URL: <http://europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2011-1>. DOI: 10.12942/lreg-2011-1.

Terrón i Cusi, A. (2017) "La migración internacional y el debate sobre la seguridad en la Unión Europea" en Anna Terrón i Cussi (coord.) *Las migraciones internacionales, percepción y realidad. Un análisis desde la perspectiva de la seguridad*. Madrid: Ed. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Monografías del CESEDEN 12. (pp. 9-28).

Torreblanca Payá, J.I. (2002) "Accommodating principles and interests in the European Union: the case of Eastern Enlargement", en *Enlargement and the Finality of the EU*, ARENA Report No 7 2002), pp. 7-34.

Torreblanca Payá, J.I. (2001) "Principios, intereses, instituciones y preferencias: un análisis de la racionalidad de la ampliación al Este de la Unión Europea", *Revista de la Asociación Española de Ciencia Política*, n.º. 4, junio 2001, pp. 71-96.

Vachudova, M. (2019) "EU enlargement and State Capture in the Western Balkans: A Failure of EU Conditionality?" in Daznkic, J. et al (eds.) "The Europeanization of the Western Balkans" *New Perspectives on South-East Europe*. Palgrave Macmillan, Cham DOI: 10.1007/978-3-319-91412-1_4.

Vachudova, M. (2005) *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*, Oxford: Oxford University Press.

Vucetic, S. (2001). *The Stability Pact for South Eastern Europe as a Security Community Building Institution*, *Southeast European Politics II* (2):109-134.

VVAA. (2005) *A joint European Vision: free Movement for Goods and People in Kosovo and Serbia*, *Slovak Foreign Policy Affairs II*: 43-51.

Wallerstein, I (2016) *El Moderno Sistema Mundial*. Ed. Sg,XXI.

Weiner, M. (1992) "Security, Stability and International Migration" *International Security*, Winter 1992-1993, vol 17, n.º3 pp. 91-126. The MIT Press.

Whitol de Wenden, C. (2000), "Migration as an International and Domestic security issue" en Brauch, H; Liotta, P.; Marquina, A.; Rogers, P. y El-Shayed, M. (eds.), *Security and Environment in the Mediterranean. Conceptualizing security and environmental conflicts*. Springer, Berlin, 2000.

Wohfeld, M., Chapter 6 (2014) "Is migration a Security Issue?" (pp. 61-77), GRECH, O. and Wohfeld, M. (eds), *Migration in the Mediterranean: Human Rights, Security and Development Perspectives*, University of Malta, 2014.

Zapata, R. (2013) "The External Dimension of Migration Policy in the Mediterranean Region: Premises for Normative Debate". *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º2/2013.

Zhelyazkova, A, Damjanovski, I., Nechev, Z. and Schimmelfennig, F. (2018). *European Union Conditionality in the Western Balkans: External Incentives and Europeanisation*, in: Dzankic, J, Soeren K and M Kmezic (eds.): *The Europeanisation of the Western Balkans. A Failure of EU Conditionality?* Basingstoke: Palgrave, 2018, 15-37.

Fuentes Primarias

COMISIÓN EUROPEA

Comisión Europea (2020), COM (2020), 609f, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum. 23.09.2020 [Consultado 24.09.2020]

Comisión Europea (2020), COM (2020) 57 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Mejorar el proceso de adhesión: una perspectiva creíble de la UE para los Balcanes Occidentales”. Bruselas 5.2.2020 [https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0057:FIN:ES:PDF]

Comisión Europea (2018a) A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans: COM(2018) 65 final, Strasbourg 6 February.

Comisión Europea (2018b) Press Release “Visa liberalization: Commission reports on fulfilment of visa-free requirements by Western Balkans and Eastern Partnership countries”. Brussels, 19 December 2018.

Comisión Europea (2015a), Communication on A European Agenda on Migration, COM(2015) 240 final. Bruselas: Comisión Europea, 13 de mayo. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/backgroundinformation/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_es.pdf , acceso 20 de junio de 2016.

Comisión Europea (2015b), EU-Turkey Joint Action Plan. Bruselas: Comisión Europea, MEMO/15/5860, 15 de octubre.

Comisión Europea (2015c), Meeting of Heads of State and Government with Turkey – EU-Turkey statement, 29/11/2015, Bruselas: Comisión Europea, MEMO/15/5860.

Comisión Europea (2015d) Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE MEMO/15/6056

Comisión Europea (2015e) Press Release “EU support for the Western Balkans at 2015 Summit in Vienna”. Viena, 26 agosto.

Comisión Europea (2015f) Press Release “Meeting on the Western Balkans Migration Route: Leaders Agree on 17-point plan of action”. Brussels, 25 octubre.

Comisión Europea (2015g) Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Review of the European Neighbourhood Policy. High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. Bruselas 18.11.2015 JOIN (2015) 50 final.

Comisión Europea (2015h) Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Fifth report on the Post-Visa Liberalisation Monitoring for the Western Balkans Countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010. Brussels, 25.2.2015 COM (2015) final.

Comisión Europea (2011), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Enfoque Global de la Migración y la Movilidad, COM(2011) 743 final. Bruselas: Comisión Europea 18 noviembre.

Comisión Europea (2008) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A common immigration policy for Europe: Principles, actions and tools COM (2008) 359/4.

Comisión Europea (2006) Communication from the Commission. The Western Balkans on the Road to the EU. Brussels’ 27-01-2006. COM (2006) 27 final.

Comisión Europea (2006) Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Thematic programme for the cooperation with third countries in the areas of migration and asylum. Brussels, 25.1.2006, COM (2006) 26 final.

Comisión Europea (2005) Communication from the Commission. The Hague Program: ten priorities for the next five years. COM (2005) 184 final.

Comisión Europea (2005) Comunicación de la Comisión sobre. Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración. COM (2005) 621 final.

Comisión Europea (2004) Communication from the Commission. Study on the links among illegal and legal migration. COM (2004) 412 final.

Comisión Europea (2003) Comunicación de la Comisión “Sentar las Bases de un nuevo instrumento de vecindad” COM (2003) 393 final, Bruselas 1.7.2003

Comisión Europea (2003) Comunicación de la Comisión “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 2003-2018)

CONSEJO EUROPEO

EUCO, Consejo de la Unión Europea (2018), Conclusiones de la Reunión del Consejo Europeo (28 de junio de 2018), EUCO 9/18

EUCO Consilium (2018) Sistema de Información de Schengen: Acuerdo entre la Presidencia del Consejo y el Parlamento Europeo, 12 junio 2018. [<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/06/12/Schengen-information-system-agreement-between-the-council-presidency-and-the-european-parliament/>]

EUCO, Consejo de la Unión Europea (2016), Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016. Bruselas, Consejo de la Unión Europea, comunicado de prensa 144/1

EUCO (2015): Cumbre de La Valeta sobre Migración <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>, acceso 21 de junio de 2016

EUCO (2015): Plan de Acción- Diez Puntos de Luxemburgo <http://ec.europa.eu/spain/pdf/2015/ip2004.pdf> , acceso 21 de junio de 2016

EUCO Western Balkans Summit (2015) Final Declaration by the Chair of the Viena Western Balkans Summit, 27 August 2015.

EUCO (2013), Consejo de la Unión Europea (2013) “Declaración Conjunta Estableciendo un Partenariado de Movilidad entre el Reino de Marruecos y la UE y sus Estados Miembros”. 3 de junio 2013.

EUCO (2008) European Pact on Immigration and Asylum, European Council, September 24th 2008.

EUCO (2008) Presidency Conclusions European Union, 19-20/VI/2008, Annex: Declaration on the Western Balkans.

EUCO (2006) Conclusiones de la Presidencia, 14 y 15 diciembre 2006.

EUCO (2005) Conclusions from the Presidency. European Council. Brussels, December 17th 2005 (15914/05).

EUCO (2005) Proposal for a Council Decision from the Commission on the establishment of a mutual information procedure concerning Member States' measures in the areas of asylum and immigration COM (2005) 480 final.

EUCO Conclusions from the Presidency. European Council. Brussels, November 4 and 5 2004 (1492/1/04 REV1).

EUCO (2003) European Security Strategy. A Secure Europe in a Better World. Bruselas 12 diciembre 2003.

EUCO, Thessaloniki European Council, 19 and 20 June 2003. Presidency Conclusions [file:///C:/Users/ruthf/Downloads/Thessaloniki_European_Council_19_and_20_June_2003_Presidency_conclusions.pdf] Consultado 24 de septiembre 2020.

EUCO, Consejo de la Unión Europea (2002) Conclusiones de la Presidencia, Sevilla, 21 y 22 de junio. Consultado 25 de julio 2020

EUCO Proposal for a Council Directive COM (2000) 303 final, 2000/0127 (CNS) of 24.05.2000 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof.

EUCO, Consejo de la Unión Europea. (2000). "Presidency Conclusions". Santa Maria da Feira 19 and 20 June 2000

EUCO (1999): Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm , acceso 22 de junio de 2016.

EUCO (1993) Conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague, 21 y 22 junio 1993

PARLAMENTO EUROPEO

Parlamento Europeo (2008) 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. [<https://www.boe.es/doue/2008/348/L00098-00107.pdf>]

Parlamento Europeo (2020) The von der Leyen Commission's priorities for 2019-2024 [[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646148/EPRS_BRI\(2020\)646148_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646148/EPRS_BRI(2020)646148_EN.pdf)] consultado 28 septiembre 2020

Parlamento Europeo (2016): "The economic impact of suspending Schengen". [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/579074/EPRS_ATA\(2016\)579074_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/579074/EPRS_ATA(2016)579074_EN.pdf) , acceso 22 de junio de 2016.

Parlamento Europeo Reglamento (CE) no767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS).

OTRAS ORGANIZACIONES

Amnistía Internacional (2014): Tritón no sustituye a Mare Nostrum a la hora de salvar vidas. (31/10/14) (en línea) <https://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/triton-no-sustituye-a-mare-nostrum-a-la-hora-de-salvar-vidas/> , acceso 22 de junio de 2016

CEAR (2016) "Informe 2016: Las personas refugiadas en España y Europa". Oficinas Centrales de CEAR. Madrid.

El País (2015): Merkel ofrece a Turquía avances en su adhesión a Europa (19/10/15) http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/18/actualidad/1445192200_838960.html , acceso 22 de junio de 2016.

European Citizens Action Service (2008) Does it Really Matter? Visa Facilitation in the Western Balkans, <http://www.ecas-citizens.eu/content/view/138/146/>.

European Neighbourhood Policy (PEV) (2016) https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/european-neighbourhood-policy-enp/330/european-neighbourhood-policy-enp_en Consulta 24 de septiembre 2020.

European Stability Initiative (2006). Newsletter, February-March.

FRONTEX (2014): Frontex launches joint operation Triton (31/10/14) <http://frontex.europa.eu/news/frontex-launches-joint-operation-triton-JSYpL7> , acceso 22 de junio de 2016.

La Vanguardia (2015): Líderes de UE y Balcanes ante una reunión difícil y abierta sobre refugiados (25/10/15)

<http://www.lavanguardia.com/politica/20151025/54438365014/lideres-de-ue-y-balcanes-ante-una-reunion-dificil-y-abierta-sobre-refugiados.html> , acceso 22 de junio de 2016.

Legal Aspects of Referendum in Montenegro in the Context of International Law and Practice. Keynote speeches from the international expert roundtable, held in Podgorica, September 22- 25, 2005.

Ministerio de la Presidencia, “Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido”, 2013.

http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesibleb.pdf.pdf [Fecha de consulta 17 de julio de 2017]

Naciones Unidas (1951): Convención de Ginebra <http://www.acnur.org/el-acnur/historia-del-acnur/la-convencion-de-1951/> , acceso 26 de junio de 2016.

United Nations Office on Drugs and Crime (2008) Crime and its Impact on the Balkans and Affected Countries, March, https://www.unodc.org/documents/Balkan_study.pdf.

International Crisis Group (2005) EU Visas and the Western Balkans, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=4>.

OECD/ILO (2018), How Immigrants Contribute to Developing Countries' Economies, ILO, Geneva/OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264288737-en>.

Organización Internacional de Migraciones (OIM), (2010), “Budapest Process. A Silk Routes Partnership for Migration”. 20+ Years of the Budapest Process. 5th Ministerial Conference. International Centre for Migration and Policy Development. [Visitado 07.10.2019 <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/20-Years-Budapest-Process.pdf>]

OTAN (1999) “Nuevo Concepto Estratégico”. Cumbre de Washington 23-25 abril 1999 [<https://www.nato.int/docu/rdr-gde/rdr-gde-sp.pdf>] consultado septiembre 2020