



MIGRACIÓN Y SEGURIDAD EN ESPAÑA: SEGURIDAD HUMANA Y EL CONTROL DE FRONTERAS. EL CASO DE FRONTEX

Gustavo Díaz¹

UNISCI, Universidad Complutense de Madrid

Gracia Abad²

UNISCI / Royal Holloway, University of London

Resumen:

Este artículo trata de analizar la naturaleza del fenómeno migratorio como problema tanto de seguridad tradicional como de seguridad humana. Veremos en que medida ambas dimensiones pueden resultar en buena medida complementarias y repasaremos las principales respuestas auspiciadas tanto desde los países emisores como desde los países receptores de migración al problema, con especial atención a la aportación del control de fronteras en general y de la agencia Frontex en particular.

Palabras clave: migraciones; seguridad humana; control de fronteras; España; Frontex.

Title in English: "Migration and Security in Spain: Human Security and Borders Control. The Case of Frontex"

Abstract:

This article tries to analyze the nature of migrations as a problem not only for traditional security, but also for human security. We will see to what extent both dimensions can be complementary, and the main responses to the problem from the countries of origin and the countries of destination, with a special focus on the contribution of borders control in general and the Frontex agency in particular.

Keywords: migrations; human security; borders control; Spain; Frontex.

Copyright © UNISCI, 2008.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Gustavo Díaz Matey es investigador de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid. Sus principales líneas de investigación son la seguridad internacional y la inteligencia.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* gdiatzmat@cps.ucm.es.

² Gracia Abad Quintanal es investigadora invitada en Royal Holloway, University of London, e Investigadora Senior de UNISCI.

Dirección: Department of Politics and International Relations, Royal Holloway, University of London, Egham, Surrey TW20 0EX, United Kingdom. *E-mail:* graciaabad@cps.ucm.es.



Introducción

El desarrollo económico y el consecuente cambio en los patrones sociales de los países más meridionales de la UE, como España, los ha transformado en un lapso relativamente breve de tiempo de países de emigración en países de inmigración. En efecto, en nuestro país se ha producido en los últimos años un extraordinario aumento de la inmigración económica, de carácter regular pero también irregular. En la composición de esta población inmigrante hay que destacar por su número y patrón de llegadas, la proveniente del Sahel que satisface un incremento en la demanda de mano de obra barata existente en España. En 2004, los subsaharianos descubrieron las posibilidades de navegación a larga distancia que tenían sus canoas de pesca y en los siguientes años las avalanchas de sin papeles batieron todos los récords. Nunca se sabrá cuántas personas perdieron la vida, y siguen perdiéndola, en una travesía de 1200 Km hasta Canarias.³ Estos acontecimientos en las fronteras exteriores de la Unión acapararon la atención de los medios de comunicación y situaron la gestión y el control de dichas fronteras en la agenda política comunitaria. Por lo que estamos ante un fenómeno que difícilmente puede ser gestionado de manera autónoma por cada país. En una UE sin fronteras interiores (a excepción del Reino Unido, Irlanda, Bulgaria y Rumanía⁴) sigue faltando una aproximación integral que tenga en cuenta intereses europeos en su conjunto. Sin embargo los estados miembros negocian en función de sus necesidades, percepciones y circunstancias, apoyando aquellas iniciativas que más coinciden con sus intereses.⁵

Tales acontecimientos han puesto sobre el tapete la importancia de una cuestión que ha sido objeto de atención de académicos y estudiosos en los últimos años: la relación existente entre migración y seguridad. En ese mismo sentido, no es difícil observar cómo, supuesto que consideremos la migración como un desafío para la seguridad o, cuando menos, relacionado con ella, será necesario aún determinar si se trata de una cuestión que afecta a la seguridad entendida esta según su concepto tradicional, territorial incluso si se quiere o si, por el contrario o, al mismo tiempo, la migración ha de ser considerada como un problema de seguridad humana.

Ahora bien, mientras que de la consideración de que la migración supone un desafío para la seguridad entendida esta según su acepción tradicional parece claro que se derivara la adopción de una serie de medidas orientadas de un modo u otro al control de fronteras y flujos, las respuestas a adoptar no son tan unívocas en lo que respecta al análisis de la migración como problema de seguridad humana.

En este sentido, a nuestro entender, es claro que existen dos tipos de respuestas diferentes por las que abogan, respectivamente, los países del sur y el norte como medio de hacer frente al problema de seguridad humana que, indudablemente, subyace a la migración. Una, la de los países del “Sur” centrada en la visión de la inmigración en sí misma como una ventana de oportunidad, para escapar de la miseria ante la falta de expectativas viables y reales en los países de origen, y otra, la de los países del “Norte”, que afirma que en los países emisores de migración existe ciertamente un problema de seguridad humana, en tanto en cuanto no tienen posibilidad real de cubrir las necesidades básicas (*freedom from want*), lo que impulsa a los migrantes a tomar la decisión de desplazarse allí donde estas necesidades pueden ser cubiertas, produciéndose el fenómeno de la migración económica. Por esta razón se hace

³ “La ofensiva de cinco ministerios en África logra frenar los cayucos”, *el País*, 8 de enero de 2008

⁴ Los dos últimos aunque ya han firmado el acuerdo de Schengen, aún no lo han ratificado.

⁵ Sorroza, Alicia: “Inmigración y Unión Europea: ¿hasta donde podemos llegar juntos?”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 64, 1 de junio de 2007, p. 3.



necesario a su juicio abordar esas “causas profundas” de las migraciones por medio de la puesta en marcha de políticas adecuadas por parte de los países de origen apoyadas por políticas de cooperación al desarrollo desde el norte.

Partiendo de esta realidad, en las páginas que siguen trataremos de analizar la naturaleza del fenómeno migratorio como problema tanto de seguridad tradicional como de seguridad humana, veremos en que medida ambas dimensiones pueden resultar en buena medida complementarias y repasaremos las principales respuestas auspiciadas tanto desde los países emisores como desde los países receptores de migración al problema, con especial atención a la aportación del control de fronteras en general y de la agencia Frontex en particular.

1. Premisas de partida

A estos efectos, partiremos de tres premisas principales:

- Que la migración debe de ser entendida como un *riesgo* estructural que en los próximos años no hará más que incrementarse por lo que será necesario poner en marcha políticas pro-activas para hacer frente al problema migratorio.
- Que el concepto de seguridad humana que se tendrá en cuenta en este trabajo cubrirá únicamente la parte de *Freedom for want*, excluyendo intencionadamente la dimensión *Freedom for fear*, ya que entendemos que ésta se orientaría más al concepto de refugiados políticos que queda fuera de los objetivos a cubrir en este trabajo.
- Que el problema migratorio es principalmente un problema de pobreza relativa y ello en dos sentidos:
 - En el sentido de que el fenómeno migratorio se produce principalmente por el “ansia” de mejora en las condiciones de vida de los migrantes y no por un problema de pobreza absoluta, es decir el que emigra no es aquel que está muriéndose de hambre.
 - En el sentido de que la migración se ve muchas veces impulsada por el sentimiento que genera en las poblaciones de origen la comparación entre sus carencias y lo que ven o les cuentan de los países del norte.

2. La inmigración irregular y las concepciones de seguridad

El percibir la inmigración como un problema, se ha convertido, como decíamos, en uno de los rasgos característicos del pensamiento contemporáneo occidental, siendo además un rasgo que ha enraizado profundamente en la mentalidad colectiva, expresándose en nuestras actitudes sociales.⁶ Según las encuestas nacionales del CIS⁷, la inseguridad ciudadana sólo se considera uno de los tres problemas más importantes en España por el 16,7% de los encuestados,

⁶ En el último barómetro del CIS de 18 de diciembre de 2007 la inmigración es percibida por los ciudadanos como el cuarto de los problemas existente actualmente en España. www.cis.es

⁷ Centro de Investigaciones Sociológicas: *Barómetro*, nº 2.589 (2005), pp. 1-2.



ocupando el cuarto lugar tras el paro (58,2%), el terrorismo de ETA (53,3%), y la inmigración (20,2%). El orden varía cuando se les pregunta por los tres problemas que más les afectan personalmente: el terrorismo baja al tercer lugar (14,6%) y la inseguridad ciudadana al quinto (11,9%) detrás del paro (27,8%), la vivienda (17,1%) y los problemas económicos (14,2%), pasando la inmigración al sexto (8%).

En este mismo sentido y, aunque las cifras varían, según los datos del euro barómetro hechos públicos en 2007, la inmigración también desciende en importancia entre las preocupaciones de los españoles, pasando de ser un 64% el que la consideraba como uno de los principales problemas, a ser un 36% el que lo hace. Tras ella se sitúan cuestiones como la vivienda (20%) o la inseguridad (17%)⁸.

2.1. Seguridad Tradicional: la importancia del control de fronteras

Tradicionalmente las migraciones han estado estrechamente relacionadas con distintos aspectos de seguridad nacional. En este sentido, los estados suelen afrontar las migraciones bajo el prisma de su interés nacional y económico.⁹ A este respecto, en el caso español, hay que tener presente que la Ley Orgánica del Poder Judicial que fija la extensión y límites de la jurisdicción española en su artículo 23, introduciendo el criterio general de territorialidad que determina su competencia para conocer de los delitos cometidos en territorio español cualquiera que sea la nacionalidad del sujeto activo de los mismos. A este respecto, en la actualidad, en el supuesto de que una embarcación sea rescatada fuera del mar territorial por un buque español, con personas que, presuntamente, perseguían la entrada en España, al margen de los puestos fronterizos habilitados al efecto y careciendo de la documentación oportuna para ello, no será posible considerar que los tribunales españoles tengan jurisdicción para la instrucción y enjuiciamiento de los hechos. Salvo, está claro, si el tráfico de seres humanos detectado en aguas internacionales esta orientado a la explotación sexual de los mismos, a la vista de la expresa previsión contenida en el artículo 23.4 e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Así, aunque distintas aproximaciones a la seguridad, en particular las realistas y las neorrealistas, han asumido tradicionalmente que los estados tratan de protegerse a sí mismos contra las amenazas que presentan otros estados, las amenazas y riesgos que surgen tras la Guerra Fría emanan principalmente de actores no-estatales.¹⁰ La evaluación del riesgo procedente de la inmigración no es una excepción en este sentido y debe partir de una concepción de la seguridad en su sentido más extenso.

Sólo desde una concepción de la seguridad de ese tipo tendría sentido, por ejemplo, la Convención de Naciones Unidas del año 2000, cuyo Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, en el artículo 15.2 c), faculta a los Estados parte para que puedan establecer su jurisdicción respecto de estos delitos de tráfico ilegal o inmigración clandestina, aun cuando se cometan fuera de su territorio. Este sería el supuesto concreto de la patera o los cayucos interceptados antes de llegar a las costas españolas, en definitiva, delitos que se consuman con la realización de actividades de captación, transporte, intermediación o

⁸ “Euro barómetro”, *Europa Press*, 11 de julio de 2007, en www.lukor.com.

⁹ Rudolph, Christopher: “Security and the Political Economy of Migration”, *American Political Science Review*, vol. 97 (2002).

¹⁰ Adamson, Fiona B.: “Globalization, Transnational Political Mobilization and Networks of Violence”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 18, nº 1 (April 2005), pp. 35-53.



cualquier otra que suponga promoción o fomento de la inmigración clandestina o el tráfico ilegal, con independencia del resultado conseguido, siendo irrelevante que no se concluya la operación de que se trate por causas ajenas a la voluntad del agente, tales como la posible intervención policial. A tal efecto en 2007 se inscribe la Ley Orgánica 13/2007 de 19 de noviembre, con el fin de posibilitar la persecución extraterritorial de la inmigración clandestina de personas, y el tráfico ilegal de las mismas. Del mismo modo que lo hace la Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre del Código Penal, el apartado 1 del artículo 318 bis del Código penal, donde se castiga también dicha conducta cuando el destino sea cualquier otro país de la Unión Europea. Igualmente, se incluye la atribución de jurisdicción para el caso de tráfico de personas que afecte a trabajadores, al ser de aplicación el artículo 313.1 del Código Penal.

En este mismo sentido, las fronteras ya no son objeto de atención por parte de la Defensa, pero son cada vez más tenidas en cuenta como objeto de Seguridad.¹¹ De este modo el Concepto Estratégico de la OTAN de 1989 ya hacía referencia a la cuestión migratoria. De igual modo, recordemos que la Revisión Estratégica de la Defensa, aprobada en 2002, señalaba ya como uno de los riesgos para la seguridad nacional "...los movimientos migratorios extraordinarios y no controlados...". El desplazamiento desde la defensa hacia la seguridad ha diluido la tradicional dicotomía entre tiempo de guerra y de paz que marcaba política, jurídica y militarmente la movilización para la defensa nacional.¹² Por ello la discusión sobre los conceptos de seguridad y defensa discurre entre los partidarios de un concepto de seguridad restringido y los de uno amplio. Los primeros militan dentro de la corriente realista cuya visión de la anarquía internacional y del papel del poder militar para la seguridad nacional de los Estados protagonizaron los análisis sobre seguridad internacional durante la Guerra Fría.¹³

Sin embargo, con posterioridad, el liberalismo, compartiendo los postulados del realismo, especialmente el protagonismo del Estado, fue incluyendo en él nuevas cuestiones como los sistemas de seguridad colectivos, o la interdependencia, a través de los cuales, la seguridad se fue abriendo a nuevos campos, como la sociedad, el individuo, la identidad, el desarrollo, el medioambiente, la salud, las migraciones, los alimentos o el agua, entre otros.¹⁴ Y es que la mutabilidad del concepto de seguridad sugiere aproximarse a él desde el enfoque de "securitización", un término (securitization) que Buzan, Wæver y de Wilde asignan a las políticas públicas que recurren a medidas extraordinarias frente a situaciones de riesgo excepcionales.¹⁵ Este debate no cuestiona la ampliación de la seguridad y tanto los partidarios de interpretaciones restringidas como los de interpretaciones más amplias coinciden en la proliferación de nuevas facetas y actores de seguridad. La diferencia estriba en que los primeros consideran que el núcleo principal de la seguridad siguen siendo los aspectos militares y su gestión estatal, mientras que los no militares son percibidos como secundarios. Por el contrario, los segundos consideran que la seguridad militar no es ya el núcleo importante de la seguridad e, incluso, tampoco el Estado es ya su único referente. En el caso

¹¹ Arteaga, Félix: "Las operaciones de última generación: el Centro de Coordinación Regional de Canarias", *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 54, 17 de mayo de 2007.

¹² Arteaga, Félix y Fojón, Enrique (2007): *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Madrid, Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado", p. 59.

¹³ Cueto, C. de, Jordán, J. y Arteaga, F. (2005): *La gestión de la seguridad en el nuevo entorno estratégico*, Granada, Comares.

¹⁴ Buzan, B. (1991): *People, states, and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*, Boulder, L. Rienner, pp. 3-14.

¹⁵ Buzan, B., Wæver, O. y De Wilde, J. (1998): *Security: a new framework for analysis*, Boulder, Lynne Rienner; ver también Adler, E. y Barnett, M. N. (1998): *Security communities*, Cambridge studies in international relations, nº 62, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 23-26.



concreto que nos ocupa, hoy en día la migración no se puede entender como algo aislado, es más que nunca un fenómeno global, intrínsecamente relacionado con el proceso de globalización tanto en sus causas como en sus efectos. De hecho, esta característica ha influido enormemente en las aproximaciones más recientes a la realidad migratoria. Las migraciones actuales son consecuencia de un proceso, es más, están conectadas e influidas por la globalización, por tanto las migraciones son parte del desarrollo de los mercados y la globalización del mercado. Están altamente condicionadas por el rápido proceso de cambio económico, político, medioambiental y socio-cultural ocurrido en los últimos años, como consecuencia de la modernización, descolonización y desarrollo desigual. La globalización está cambiando el ambiente en el que los estados se mueven, incluyendo las formulaciones de su política de seguridad.

Cualquiera que sea el planteamiento que nos parece más convincente, parece claro que la proliferación de identidades afecta a la definición de todas las políticas, pero sobre todo a las de seguridad y defensa porque cada vez es más difusa la vinculación entre riesgo, interés y uso de la fuerza.¹⁶ Puede afirmarse que España, por su posición estratégica y sus 8.000 kilómetros de costa, muchas de ellas a escasas millas de terceros países, dispone de una de las fronteras exteriores marítimas más complejas en cuanto a su vigilancia, lo que hace que el escenario marítimo-litoral cobre una importancia enorme.¹⁷

Esta ampliación del concepto de seguridad tiene dos facetas muy importantes a tener en cuenta que estudiaremos en profundidad en los siguientes apartados. Por un lado, es necesario analizar las migraciones desde los postulados de la seguridad humana, al entender que el concepto de seguridad humana merma la centralidad del Estado como referente de la seguridad. Sin embargo, por otro lado, veremos cómo, a pesar de que la asunción de competencias por parte de la Unión Europea en materia inmigratoria, es imprescindible. Entendiendo las migraciones desde una percepción común de los socios europeos, no podemos olvidar que el tratado constitutivo de la agencia europea Frontex, que estudiaremos en el tercer apartado, afirma que el control de las fronteras exteriores de la Unión corresponde en último término a los estados miembros. Esto tendrá dos consecuencias fundamentales, por un lado, será clave conseguir una percepción común de amenaza y ser conscientes de las contradicciones, incoherencias o disfunciones que han caracterizado los discursos de los gobiernos europeos en lo que a políticas migratorias se refiere. Y por otro lado, veremos cómo las concepciones tradicionales de seguridad, aunque “reformuladas” no han perdido vigencia.

Sin embargo, en relación con la ampliación del concepto de seguridad, y en el caso concreto de España ante la cuestión migratoria, otro aspecto a tener muy en cuenta es el de la diferenciación de la parte disuasoria y la humanitaria en las operaciones. El salvamento es una peculiaridad de las fronteras marítimas, ya que las leyes del mar obligan a actuar ante la evidencia o la posibilidad de un naufragio, y todos los medios presentes deben participar en esas tareas eventualmente.¹⁸ En materias de salvamento de vidas humanas en la mar, los compromisos de origen internacional asumidos por el estado español proceden sustancialmente del Convenio sobre seguridad de la vida humana en la mar de 2 de noviembre de 1974 (SOLAS 74/78) del Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento (SAR 79), y la convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS 1982).

¹⁶ Aggestam, L. y Hyde-Price, A. G. V. (2000): *Security and identity in Europe: exploring the new agenda*, Southampton studies in international policy, Londres, Macmillan, pp. 25-43; Nye, J. S. (1999): *Understanding international conflicts*, Nueva York, Longman, pp. 22-35.

¹⁷ Proposición no de ley relativa a la reorganización de la estructura y los medios del estado para la atención de la seguridad marítima, 162/000742.

¹⁸ *Ibid.*



Otro de los factores que han ido abriéndose paso en los análisis estratégicos ha sido el de la interacción entre identidad y seguridad. Por un lado, se refiere a la concepción de la seguridad como construcción colectiva y, por otro, se refiere a la identificación de las sociedades con sus políticas de seguridad y defensa. El problema ya no es la defensa de los intereses nacionales sino el de su definición.¹⁹ En este sentido, el dar respuesta a la problemática de las migraciones es el reflejo de los cambios principales a los que deben de enfrentarse los estados en un ambiente internacional de seguridad, siendo más que necesario la adopción de un punto de vista a largo plazo, teniendo en cuenta los beneficios y los riesgos de la migración, estableciendo políticas migratorias coherentes y efectivas ante este tipo de riesgos. De lo que no cabe duda es que los flujos migratorios globales pueden y de hecho están cambiando algunas nociones básicas de identidad nacional. De la misma manera se han definido aun más las comunidades de creencias, en la búsqueda de la identidad cultural, con ideologías nacionalistas e integristas, con un claro rechazo a lo que es diferente. Como bien apuntaba M. J. Miller en 1981 la coexistencia presenta un gran número de desafíos democráticos. El movimiento de personas en el mundo y la presencia de inmigrantes en las distintas sociedades, ejerce una gran presión, cada vez más fuerte, sobre los estados de tradición liberal y democrática, quienes están revelándose ineficaces para controlar este fenómeno.

2.2. Seguridad Humana y migraciones.

Como decíamos, la ampliación del concepto de seguridad debilita la centralidad o, cuando menos la unicidad del Estado como objeto referente de la seguridad,²⁰ aunque en buena medida no como provisor de la misma. Ya que es necesario dejar claro que a pesar de que tradicionalmente el grueso de las ayudas al desarrollo procede de los estados, en los últimos años el codesarrollo se ha ido abriendo paso como una línea de trabajo en auge.

Esta realidad se hace evidente con especial fuerza cuando ponemos en juego el concepto de seguridad humana, concepto con notables problemas de definición y medición como reconocen incluso sus más fervientes defensores²¹, y en consecuencia objeto de varias definiciones alternativas²², relativamente nuevo y en el que confluyen los campos de estudio de varias disciplinas. En efecto, según este concepto de seguridad el objeto referente no es ya el estado sino los individuos. En este sentido, el concepto parte de la base de que la garantía de seguridad de los estados no implica necesariamente la de sus poblaciones ya que, por poner un ejemplo, a lo largo de los últimos cien años ha muerto más gente a manos de sus propios gobiernos que víctimas de ejércitos extranjeros.²³

El camino para la aparición del concepto empieza a allanarse cuando en 1992, incluso el IISS de Londres se hace eco de los debates presentes en la literatura sobre seguridad del momento, cambiando tanto el objeto referente de la seguridad como el alcance mismo del concepto²⁴ y hace pública su voluntad de ampliar las áreas objeto de su interés para incluir

¹⁹ Arteaga y Fojón, *op. cit.*, p. 73.

²⁰ Díaz Matey, Gustavo: "The New Intelligence Game after the Cold War", *Comentario UNISCI* (enero 2008).

²¹ King, Gary y Murray, Christopher J.L.: "Rethinking Human Security", *Political Science Quarterly*, vol. 116, nº 4 (2001-02), pp. 585-610, 591.

²² Henk, Dan: "Human Security: Relevance and Implications", *US War College Quarterly*, vol. 35, nº 2 (verano 2005), pp. 91-106, 91.

²³ Human Security Centre, The University of British Columbia (2005): "Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century", Oxford, Oxford University Press.

²⁴ King y Murria, *op. cit.*, p. 589.



“cualquier amenaza a la seguridad incluyendo las de naturaleza política, estratégica, económica, social o ecológica”²⁵. Sobre esa base, el primer paso verdaderamente significativo hacia la formulación del concepto de seguridad humana se da con la publicación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del Informe de Desarrollo Humano, en 1993, donde se introduce por primera vez el concepto. El informe del año siguiente, 1994, señala ya que los esfuerzos globales en materia de seguridad deben ir encaminados a asegurar dos aspectos: *freedom from fear* y *freedom from want*. En este sentido, el informe señala que el concepto de seguridad debe ampliarse de manera que abarque junto a aspectos más tradicionales siete dimensiones fundamentales que, por otra parte, no se consideraban ni exhaustivas ni mutuamente excluyentes²⁶: Seguridad económica, seguridad alimenticia, seguridad sanitaria, seguridad medioambiental, seguridad personal, seguridad societal o comunitaria y seguridad política o, dicho de otro modo, la seguridad entendida como protección frente a la amenaza que representan la enfermedad, el hambre, el desempleo, el crimen, el conflicto social, la represión política o los riesgos medioambientales²⁷.

Ahora bien, la pregunta es cuáles son las amenazas de las que, en el marco de este concepto deben ser protegidos los individuos. En este punto, cabe distinguir claramente dos grupos de trabajos: aquellos partidarios de un concepto amplio de seguridad humana y los partidarios de un concepto restringido. Quienes defienden un concepto restringido de seguridad humana consideran que el concepto, siguiendo la formulación del que fuera Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, se refiere solo a la “protección de las comunidades y los individuos de la violencia interna”, lo que, en buena medida equivaldría a restringir el concepto de seguridad humana a su dimensión de *freedom from fear*.

Por el contrario, quienes abogan por un concepto amplio de seguridad humana consideran que los individuos también deben ser protegidos frente al hambre, la pobreza, la enfermedad, la degradación medioambiental y los desastres naturales, en la medida en que estas realidades son frecuentemente responsables de más muertes que la guerra, los genocidios y el terrorismo juntos. De hecho, en sus formulaciones más amplias el concepto abarca incluso la protección de los individuos frente a las desigualdades económicas, la inseguridad económica y las amenazas a la dignidad humana, llegando a definir la seguridad humana como “la medida en que un individuo puede esperar no experimentar un estado de pobreza generalizada en su vida”²⁸. Así entendido, el concepto se vincularía al de desarrollo y, más en concreto, al de desarrollo sostenible²⁹ y sí permitiría tratar de alcanzar una situación de *freedom from want*.

Un *want* que, para que siga pudiendo ser un desafío a la seguridad, señalan algunos autores, debe afectar a un “área del bienestar que sea esencial o extremadamente importante”³⁰ o que, en otras palabras, “sea lo suficientemente importante como para que los seres humanos luchen por ella o arriesguen gravemente su vida o su propiedad por ella”³¹.

Es evidente que la realidad migratoria demanda, como apuntábamos más arriba, un concepto de seguridad amplio. Y parece claro que el concepto de seguridad humana en su

²⁵ Henk, *op. cit.*, p. 92.

²⁶ King y Murria, *op. cit.*, p. 589.

²⁷ Henk, *op. cit.*, p. 93.

²⁸ Frente a ello existiría un problema de seguridad humana y/o una situación de pobreza generalizada cuando los individuos se encuentran por debajo de cierto umbral en cualquier ámbito del bienestar. Ver King y Murray, *op. cit.*, p. 585.

²⁹ Henk, *op. cit.*, p. 93.

³⁰ King y Murray, *op. cit.*, p. 585.

³¹ Henk, *op. cit.*, p. 97.



sentido amplio, nos ayuda a una mejor comprensión del fenómeno migratorio. Como también parece innegable que los cientos de miles de senegaleses que realizan la travesía hasta Canarias consideran que se encuentran privados de una dimensión del bienestar lo suficientemente importante como para poner su vida en grave riesgo.

En otras palabras, la existencia en los países de origen de poblaciones con altos niveles de inseguridad humana y para las que *freedom from want* no es una dimensión ni mucho menos asegurada, está en la raíz de la decisión de una parte de esas poblaciones de emigrar.

Un claro ejemplo en este sentido lo constituye Senegal con una esperanza de vida al nacer que no llega a los 57 años³², una tasa de mortalidad infantil superior al 60%³³, un porcentaje de población que termina los estudios primarios por debajo del 50%³⁴ y tasas de desempleo de casi el 50% (la novena del mundo)³⁵.

Ahora bien, la cuestión será entonces ver qué medidas se pueden adoptar para reforzar la seguridad humana, para avanzar en el desarrollo, tratar de asegurar *freedom from want* e intentar paliar sino corregir estas causas de la migración. En este sentido, los autores distinguen dos tipos principales de esfuerzos a realizar con vistas a mejorar la situación de seguridad humana: esfuerzos *ex ante* y esfuerzos *ex post* que, a su vez cabe clasificar en cuatro categorías: evaluación de riesgos, prevención, protección y compensación³⁶.

El problema es que mientras los estados del sur o emisores de emigración quieren centrarse casi exclusivamente en aspectos más paliativos de la situación de las poblaciones afectadas por estos riesgos que cabría incluir en las categorías de protección y compensación, desde los estados del Norte y, en concreto desde la Unión Europea se incide en la importancia de completar esos esfuerzos, de carácter más inmediato, con otros con resultados a medio plazo orientados a un mejor conocimiento y una reducción de estos riesgos, incrementando la protección de sus fronteras.

Y es que sin una acción decidida y sostenida en el tiempo por parte de los estados emisores de emigración destinada a mejorar sensiblemente el estado de las instituciones económicas y sociales, en particular en los ámbitos educativo de creación de empleo y sanitario, la falta de buen gobierno seguirá generando situaciones insostenibles en términos de seguridad humana³⁷ que continuarán alimentando las migraciones.

En consecuencia, más allá de mera ayuda al desarrollo, parte de la respuesta al fenómeno migratorio deberá pasar necesariamente por la puesta en marcha de políticas y acciones orientadas a hacer posible el desarrollo de los países de origen, así como por el reforzamiento de la cooperación con las organizaciones internacionales y las ONGs que operan en los países emisores de migración. Esto es, acciones destinadas a hacer posibles niveles de vida y empleo sostenibles en los estados de origen y ciertos niveles educativos, de protección social y servicios sanitarios y de salud pública. Tales políticas y acciones requerirán del esfuerzo conjunto o, cuando menos, coordinado, de los países emisores y receptores de inmigración.

³² Ver *Index Mundi 2007*, en www.indexmundi.com.

³³ *Ibid.*

³⁴ Ver *Index Mundi 2005*, en www.indexmundi.com.

³⁵ *Index Mundi 2007*, *op. cit.*

³⁶ King y Murray, *op. cit.*, p. 604.

³⁷ Sen, Amartya: "Why Human Security?", Conferencia pronunciada en el Simposio Internacional sobre Seguridad Humana, Tokio, 28 de julio de 2000.



Y es que, como decíamos más arriba, si bien en el marco de la seguridad humana el estado deja de ser el objeto referente de la seguridad no por ello deja de tener que ser fuente de la misma, aunque ya tampoco la única. En el marco de la seguridad humana en general y de la migración en particular, los estados de origen y los receptores, las instituciones internacionales y la sociedad civil y sus organizaciones deberán jugar un papel destacado, sin olvidar que en último término corresponde a los estados velar por la seguridad de sus nacionales.³⁸

El codesarrollo parte de la premisa de que los migrantes son agentes activos de desarrollo en sus países de origen, lo que produce un cambio sustancial de visión tanto de la migración como del desarrollo, incidiendo que los migrantes contribuyen al desarrollo del país de origen con las distintas formas de transferencia que aportan.

Y es en este es el punto donde las acciones de “codesarrollo” podrían contribuir a dar respuesta al problema planteado por las migraciones. Como bien afirma el estudio de la red universitaria de investigación sobre cooperación para el desarrollo *“la trayectoria de los diferentes colectivos de inmigrantes nos muestra cómo la mejora de las condiciones relativas a su integración en España favorece una evolución en su forma de entender y materializar el codesarrollo”*³⁹

Por lo tanto, la conclusión es clara, el codesarrollo es una línea de trabajo positiva, con sus pros y sus contras que parte de una premisa acertada, como es la necesidad de cambio tanto en las políticas migratorias como en las desarrollo, y que vincula muy acertadamente migración con efectos positivos. Pero eso sí, siempre teniendo en cuenta que tales acciones no son la panacea y que habrán de ir de la mano de otras muchas acciones y políticas para surtir efectos.

Por otra parte, las acciones de codesarrollo que, desde esta perspectiva pueden hacer una aportación a la solución a la cuestión migratoria son aquellas que constituyen verdaderas políticas de intervención en materia de codesarrollo y se dirigen a la cooperación con la sociedad de origen de los inmigrantes, sin incluir todo el amplio abanico de interacciones que, como el “codesarrollo espontáneo”, se incluyen habitualmente bajo la rúbrica “codesarrollo”⁴⁰. Por otro lado no podemos perder de vista que el grueso de la ayuda al desarrollo vendrá de la mano de los estados. De igual modo que en último término la responsabilidad del desarrollo de los países de origen corresponde al estado, que tiene la obligación de proporcionar bienestar a sus ciudadanos.

Ahora bien, en el caso de los países del norte, una buena política migratoria deberá tener en presente la realidad de la seguridad humana, pero también la de la seguridad tradicional. Dicho de otro modo, la seguridad humana no es omnicompreensiva, no abarca todos los aspectos de la seguridad, con lo que seguridad humana y tradicional son, en cierto modo, complementarias⁴¹.

³⁸ Henk, *op. cit.*, p. 97.

³⁹ Giménez, C. *et al.* (2006): *El codesarrollo en España, Protagonistas, discursos y experiencias*, Madrid, Los Libros de la Catarata. p. 167.

⁴⁰ CIDEAL (2007): *Guía Básica del Codesarrollo*, Madrid, CIDEAL, pp. 14 y ss.

⁴¹ Alkire, Sabina: “A Conceptual Framework for Human Security”, *CRISE Working Paper* (2003), Oxford, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE), Queen Elisabeth House, University of Oxford, p. 4.



Una realidad que, en el caso que nos ocupa, el de las migraciones, hace que los estados del norte y, significativamente, la Unión Europea aparte de incidir en la necesidad de políticas de cooperación al desarrollo y de incentivar a los países emisores de emigración a desarrollar sus economías, mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones deban mantener y, en su caso, reforzar las políticas y acciones conducentes a un mejor control de sus fronteras.

3. Un instrumento clave en el control de fronteras: FRONTEX y la frontera sur de la Unión.

En este sentido, en lo que al control de fronteras en la Unión Europea se refiere, FRONTEX constituye una de las iniciativas más destacables. Y es que la inmigración proveniente de la costa oeste de África hacia las Islas Canarias, representa una de las mayores rutas de entrada ilegal de personas a la Unión Europea. Por ello, transformados en “guardianes de la frontera” por el tratado de Schengen, Italia primero y España después, han tenido que enfrentarse a las críticas de los “viejos” países de inmigración en el norte de Europa que, desde el principio, se han mostrado muy escépticos sobre la eficacia mediterránea en materia de control migratorio.⁴² Por ello en los últimos años la evolución de los flujos migratorios que tienen como destino a Europa se ha caracterizado por el incremento y perfeccionamiento de los controles exteriores, cuya mejora ha representado un paso fundamental en la gestión de los flujos que utilizan la vía marítima como canal de ingreso. Esta mejora de los sistemas de control ha desembocado en los últimos años en una cooperación más estrecha entre los miembros de la UE.

Destaca, en este contexto, la constitución de la agencia europea FRONTEX (Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa de las Fronteras Exteriores) en 2004 en Salónica, cuyas actividades han supuesto un cambio de actitud fundamental en las relaciones entre los países del norte y del sur de Europa. La Agencia, que debería haber entrado en vigor el 1 de mayo de 2005, según su Reglamento (CE 2007/2004 de 26 de octubre de 2004, no lo hizo hasta el 3 de octubre del mismo año en Varsovia, y de una forma un tanto precaria en cuanto a personal e independencia económica.

Sobre la base de las conclusiones del análisis de riesgos de FRONTEX (*Frontex risk analysis*) se decidió llevar a cabo una serie de operaciones conjuntas en la frontera sur de España, o lo que es lo mismo, la frontera sur de la Unión. En primer lugar se crearon una serie de grupos de expertos de otros estados miembros para ayudar a las autoridades españolas en sus entrevistas con los inmigrantes (Reino Unido, Alemania, Noruega, Portugal, Italia y Francia). Del mismo modo, se desarrolló la operación HERA, una serie de patrullas conjuntas a lo largo de la costa occidental de África. HERA I (17 de julio de 2006-31 de octubre de 2006). HERA II (11 de agosto de 2006-15 de diciembre de 2006) para la vigilancia con medios técnicos de la zona afectada, contó además de con el equipamiento español, con dos patrulleras, una italiana y una portuguesa y un avión italiano. HERA III (12 de febrero de 2007- 12 abril de 2007), operación que se desarrolló con el despliegue de expertos de Alemania, Luxemburgo, Italia y Portugal en las Islas Canarias y con el despliegue de patrullas conjuntas por medios navales y aéreos de diversos Miembros de la Unión colaborando con las autoridades senegalesas.

⁴² Finotelli, Claudia: “Italia, España y el modelo migratorio mediterráneo en el siglo XXI”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 58, Madrid, Real Instituto Elcano, 28 de junio de 2007, p. 1.



La agencia FRONTEX, cuenta con pocos recursos y experiencia para hacer frente a las oleadas migratorias que se prodigan por todo el perímetro de la UE. Para los recursos que no sean de personal, depende de las contribuciones nacionales y una cosa es que las bases de datos de la FRONTEX acumulen ofertas de contribución (19 aviones, 24 helicópteros y 107 buques) y otra distinta es que participen cuando se les necesite. De hecho de los 10 países europeos que se comprometieron inicialmente a apoyar a España, sólo cuatro –Italia, Luxemburgo, Finlandia (con un avión) y Portugal han participado realmente en la misión de control de la frontera Sur de Europa, por Canarias (Francia se retiró tras la primera semana).

Es más, en noviembre de 2007 la dotación de nuestros socios europeos a la agencia para esta zona era únicamente de dos aviones, uno de Luxemburgo y otro de Italia y una corbeta de la armada portuguesa que patrulla en las aguas de Cabo Verde.

Del mismo modo, en parte gracias a las presiones españolas, se ha desarrollado con detenimiento el artículo 7 del Reglamento de creación de FRONTEX, que prevé la existencia de un inventario de equipos de control y vigilancia de las fronteras exteriores de la Unión que cada uno de los Estados miembros pone a disposición de esta Agencia comunitaria. Este inventario a finales de 2007 era ya una realidad, y España ha aportado al mismo dos helicópteros (uno de policía y otro de Guardia Civil), ocho barcos (cinco costeros y tres de altura) y diverso material entre el que se encuentran seis cámaras térmicas, una de ellas móvil, un detector móvil de CO₂, y un radar móvil. Estas aportaciones sitúan a España entre los países que se encuentran a la cabeza en cuanto a aportaciones.

En su comunicación del 30 de noviembre de 2006 titulado “Reinforcing Management of the EU’s Southern Maritime Borders”, la Comisión propuso establecer una red de guardacostas permanente para vigilar de una forma coordinada y de manera más efectiva, las fronteras exteriores marítimas de la Unión. De igual modo se propuso la creación de un sistema de vigilancia de los bordes exteriores de la Unión. En el Consejo Europeo de 14/15 de diciembre de 2006 se acordó que la prioridad sería examinar la creación de un sistema de vigilancia para el borde Sur de la Unión. En diciembre de 2007 Frontex desarrolló el estudio BORTEC con el fin de comprobar la viabilidad de crear el sistema de vigilancia europeo (European Surveillance System), del mismo modo la comunicación *COM (2008) 68 FINAL*, establece una hoja de ruta para la implementación de este sistema.⁴³

Por otro lado, el Consejo Europeo, en las conclusiones de su reunión de Bruselas el 15-16 de diciembre de 2005, invitó a la Comisión a que presentase una propuesta para la creación de *equipos de reacción rápida* compuesta de expertos nacionales capaces de proporcionar con rapidez y técnica asistencia operativa en momentos de gran afluencia de migrantes en las fronteras de la Unión. En consecuencia, la Comisión elaboró un proyecto el 19 de julio de 2006 para el establecimiento de estos equipos de intervención rápida en las fronteras, de ahí el nombre de la llamada “propuesta RABIT”.⁴⁴

En este marco, España también ha sido uno de los Estados miembros que más han insistido en que se aprobara el Reglamento CE nº.863/2007, que entró en vigor el 20 de agosto de 2007 y regula los Equipos de Intervención Rápida de Frontera (RABIT’s). Este mecanismo presenta interrogantes en relación con la eventual participación de los miembros

⁴³ Ayet Puigarnau, Jordi: “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR)”, Commission Document COM(2008)68 final, 18 February 2008

⁴⁴ COM (2006), 401 final.



no que no son parte de Schengen. Esto por tanto, refleja la complejidad de la gestión de las fronteras exteriores de la Unión. La Agencia tiene una herramienta eficaz con la creación de los "RABIT" "equipos de respuesta rápida en el lugar. Compuesta de oficiales "invitados" de control de fronteras que pueden ser desplegados en un estado miembro en cinco días hábiles tras la solicitud. En este sentido, los RABIT son claramente distintos de equipos conjuntos de asistencia (*Joint Support Teams*) que participan en las operaciones conjuntas o proyectos piloto, ya que se adaptan a situaciones concretas y sus gastos serán sufragados exclusivamente por la Comunidad. Ya que en el ámbito de sus misiones, los equipos conjuntos de asistencia pueden prestar asistencia técnica a los Estados miembros, aportar ideas, métodos y mejores prácticas con el fin de alcanzar el objetivo de la aplicación uniforme de las normas de Schengen. Por lo tanto, este mecanismo se prevé para promover aún más la solidaridad entre los Estados miembros.

Este reglamento permite el despliegue rápido de expertos de un Estado miembro de la Unión en el territorio de otro Estado miembro en el supuesto de llegada de un número elevado de inmigrantes ilegales suficiente para que se desarrollase la Red de Patrulla Europea (European Patrols Network) con objeto de incrementar la cooperación con los Estado miembros vecinos para organizar patrullas de vigilancia. Esta red de patrulleras conjuntas esta basada en los estudios MEDEA y con el fin de controlar el Mediterráneo de marzo de 2007 a diciembre de 2008 la agencia Frontex lanza la Red de patrulleras europeas (European Patrols Network), con un presupuesto de 420.000 euros y con la participación de Bulgaria, Chipre, España, Francia, Grecia, Italia, Malta, Portugal, Rumania, y Eslovenia. Esta red es un punto clave del sistema europeo de vigilancia (European Surveillance System), ya que si bien el objetivo de la primera fase del EPN es la creación de puntos de contacto entre Estados, la segunda fase prevé la creación de estructuras comunes en Centros de Coordinación Nacional, fortaleciendo la cooperación y la coordinación entre los miembros de la red.

Pese a las limitaciones, y a las premisas de partida, la aportación de FRONTEX como elemento de control de fronteras hasta el momento hay que calificarla como bastante positiva, porque canaliza hacia la zona medios, fondos y atención de la UE que se precisan con urgencia.⁴⁵

Según ha explicado el comandante del servicio de Costas y Fronteras de la Guardia Civil, Eduardo Lobo, coordinador español del proyecto, el principal objetivo del dispositivo, el primero en el que participa Frontex, es "*el efecto disuasorio, que la gente vea que hay medios europeos vigilando y que no salga. Si aún así deciden hacerse a la mar, la misión es detectarlos en aguas del país ribereño africano, que con el acuerdo previo alcanzado con nosotros tiene el deber y el compromiso de aceptar el cayuco y los inmigrantes. Pasadas las aguas territoriales de esos países africanos, se entra en aguas internacionales que son zona de responsabilidad española, por lo que los cayucos interceptados allí, no aceptados por los países africanos, tendrían que ser trasladados a Canarias. De ahí la importancia de poder*

⁴⁵ España ha sido el principal beneficiario de los fondos europeos en el periodo 2007/2008, con un 15% del total, unos 87 millones de Euros. 41,36 millones en 2007 y 45,95 en 2008. Entre los fondos de fronteras exteriores, los fondos de integración, de retorno y de refugiados. Del mismo modo, España recibe fondos exteriores, como el programa ARGQ, las operaciones HERA de Frontex, los mecanismos de reacción rápida de Mauritania, en 2006, y Senegal 2007, el programa para el control de fronteras y lucha contra la inmigración ilegal de Marruecos (2006-2008), el programa AENEAS de 2005 a 2007 (con el programa Seahorse y Seahorse Network y el proceso de Rabat) o el programa del centro de migración de Malí. Podemos decir que el impulso dado por España desde Hampton Curt a la política de inmigración europea se ha visto reflejado en un considerable incremento de los fondos destinados en materia migratoria.



patrullar en aguas territoriales de los países de origen".⁴⁶ En este sentido, cabe destacar el despliegue de medios españoles en aguas de Mauritania, Senegal y Cabo Verde que se mantiene de forma permanente desde hace tiempo, aún en los periodos intermedios entre las distintas operaciones FRONTEX.

Por tanto, FRONTEX no sólo ha servido para evitar que un número aún mayor de cayucos llegue a las costas españolas sino que también ha permitido una colaboración más efectiva con las autoridades mauritanas y senegalesas. De hecho, el Ministro del Interior español, Alfredo Pérez Rubalcaba, ha llegado a indicar que FRONTEX podría ser incluso el embrión de un sistema de protección de fronteras único en Europa,⁴⁷ algo que no parece plausible si tenemos en cuenta que el presupuesto de Frontex se ampliará en 2008 hasta 72 millones de euros, cifra claramente insuficiente en función del incremento de la presión migratoria a las fronteras de la Unión.

Conclusiones

De lo expuesto en las páginas anteriores cabe concluir por tanto, que la migración, es un desafío para la seguridad que afecta a esta no en una sola sino en varias dimensiones. En este sentido, la migración no es sino la punta del iceberg de un problema de seguridad humana subyacente al que será preciso dar respuesta si se quiere contribuir a solucionar el problema migratorio. Y aunque es claro que una parte de esa respuesta pasa por la puesta en marcha de medidas de codesarrollo, lo es también que las acciones basadas únicamente en el codesarrollo, dada la ambigüedad y polisemia del concepto y su relativa importancia en cuanto a movilización de medios, pueden resultar infructuosas. Si bien es una forma de aprovechar el proceso migratorio de manera positiva, el desarrollo de los países de origen tendrá que venir con el desarrollo de políticas públicas reales que como hemos dicho, aporten seguridad a la inversión para que cree puestos de trabajo y haga crecer la renta de las personas y su bienestar, por lo que a pesar de que hay autores que afirman que el codesarrollo únicamente se puede dar en países en desarrollo, o países pobres, bajo nuestro punto de vista, es justo lo contrario, el codesarrollo podrá funcionar en países donde existe una mínima base que permita la esperanza de futuro. Además, en el caso concreto de España, las políticas de codesarrollo son aún incipientes con todo lo positivo y negativo que ello tiene y el grueso de las ayudas sigue procediendo de los estados.

Por lo tanto, no parece descabellado abogar por que hasta que se apliquen soluciones mas completas y adecuadas que de verdad aborden las causas profundas de las migraciones, se aumenten los mecanismos de control de fronteras como FRONTEX.

Sin embargo, al analizar FRONTEX, hemos comprobado cómo, a día de hoy, es una agencia dotada con medios insuficientes, debido en gran medida a las distintas percepciones sobre los riesgos que la migración supondrá en los próximos años, y por tanto, a las distintas políticas planteadas en el seno de la Unión en la actualidad, unas políticas que, en gran medida, responden a acciones coyunturales y atienden a intereses nacionales o partidistas en el marco de los distintos países de la Unión.

⁴⁶ "Defensa formará mauritanos para luchar contra la inmigración ilegal", *El Mundo*, 17 de octubre de 2007.

⁴⁷ "El gobierno pide que el operativo de Frontex en Canarias tenga un carácter permanente", 29 de noviembre de 2007, en www.lukor.com; "Las patrulleras de Frontex en Canarias serán permanentes desde Febrero", *La Provincia*, 29 de noviembre de 2007.



Con todo, a nuestro entender, si FRONTEX ha tenido un éxito relativo es en gran parte debido a que es una agencia que está dotada de medios muy limitados para cumplir los objetivos que tiene, lo que no es óbice para considerar que puede llegar a ser una agencia clave para el control de fronteras, a la que será necesario ir dotando de mas medios y más coherentes en el futuro.

Por lo demás, parece cada vez más claro que una respuesta adecuada a las migraciones pasa por la complementariedad entre respuestas, como FRONTEX, que den respuesta a los problemas de seguridad tradicional y acciones orientadas a hacer posible una mejora de la seguridad humana en los estados de origen de los migrantes.

Lo que está claro es que la frontera exterior marítima española está en el punto de mira de nuestros socios europeos. Su importancia será cada vez mayor y por ello para conseguir una eficaz gestión de las fronteras exteriores es necesario que se avance lo más rápidamente posible en tres áreas. Primera, la interconexión entre todas las bases de datos que puedan ser útiles a la hora de controlar las entradas en la Unión Europea y las salidas. Segunda, implementar cuanto antes los resultados de los estudios *MEDSEA* y *BORTEC*, sobre patrullas conjuntas y sistemas de vigilancia, respectivamente, con el apoyo de suficientes fondos comunitarios. Se trata de, en el futuro, dejar una sola fuerza policial a cargo de las fronteras, tanto en puestos habilitados como fuera de ellos para lo que la creación de un cuerpo de guardacostas con misiones policiales, aduaneras y de rescate sería una posibilidad a considerar, ya que simplificaría el número de Administraciones con jurisdicción en las aguas territoriales de la Unión. Con tal fin la Unión Europea en su Comunicación (2008) 68, anteriormente mencionada, propone a los distintos estados miembros, la creación de un único sistema de coordinación nacional, el establecimiento de un único sistema de vigilancia de fronteras nacional, para lo cual la Unión pone a disposición de los estados el fondo de las fronteras exteriores (*External Borders Fund*).

De igual modo, la creación del sistema EUROSUR será una pieza importante para la creación de un sistema de control integrado de fronteras dentro de la Unión Europea. Los objetivos principales de este nuevo sistema son principalmente, la reducción de los inmigrantes que entran ilegalmente a la Unión Europea, el incremento de la seguridad de la Unión en su conjunto, contribuyendo a la prevención del crimen transnacional, y aumentar la capacidad de búsqueda y rescate de vidas humanas. Para ello el sistema EUROSUR, permitirá dar una completa alerta situacional que incremente la capacidad de reacción. EUROSUR no pretende reducir la jurisdicción de los estados miembros en estas materias y reemplazar ninguno de los sistemas existentes. Básicamente, lo que pretende es usar la información recolectada por los diferentes sistemas de una manera más coherente.

Sin embargo, mientras tanto, ante la falta de una respuesta colectiva más resolutive, por parte de la Unión, y a falta de una política de inmigración común, se seguirán ensayando otras vías de cooperación, bilateral o multilateral, al margen de la UE entre quienes han mostrado una voluntad más decidida y una capacidad real de contribuir a la solución del problema. Así, en cuestiones tan críticas como la cooperación en la lucha contra la inmigración ilegal, el crimen organizado o el terrorismo internacional, algunos países han decidido avanzar al margen de las instituciones europeas a través de la firma del tratado Prüm (Bélgica, España, Alemania, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos y Austria). El tratado, vinculado a la cooperación transfronteriza en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia y la inmigración ilegal prevé intercambios automáticos de información. En una línea similar se desarrolló la reunión informal de Jefes de Estado y de Gobierno de Hampton Court en octubre de 2005 en la que el Reino Unido incluyó, a petición española, el tema de las migraciones



ilegales como uno de los asuntos relevantes para su discusión. En dicha reunión se abordó extensamente la iniciativa franco-española que pretendía abordar el tema de la inmigración de manera global y proponía medidas prioritarias centradas en África y el Mediterráneo, con el fin de reforzar la cooperación con terceros países para una mejor gestión de los problemas migratorios en Europa y establecía una nueva dotación financiera de 400 millones de euros al África Sub-Sahariana.⁴⁸

Unas iniciativas que, como apuntábamos más arriba vienen propiciadas por el hecho de que en general las posturas, intereses y percepciones de los socios europeos son muy variadas y afectan negativamente a una verdadera aproximación europea en materias de migración. No obstante si no se logra mantener los avances plasmados en el Tratado de Lisboa y sigue habiendo un cierto estancamiento que obstaculice avanzar en esta materia, es previsible que puedan presentarse más iniciativas al estilo del tratado de Prüm. Es decir, que aquellos Estados que puedan y estén dispuestos a progresar en este ámbito lo harán.⁴⁹

Y por último, se debe seguir trabajando conjuntamente con los países de tránsito y origen, puesto que sin su colaboración nada de lo anterior sería útil.

⁴⁸ Bermejo, Rut: "Avances en el control de fronteras: Cooperación, información y tecnología", *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 18, 13 de febrero de 2007, p. 3.

⁴⁹ Sorroza, Alicia: "Inmigración y Unión Europea: ¿hasta donde podemos llegar juntos?", *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 64, 1 de junio de 2007, p. 6.