

ZAPATA-BARRERO, RICARD, Y FERRER-GALLARDO, XAVIER (editores),
Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo, Barcelona, Edicions Bellaterra, 2012.

Las fronteras, tanto por lo que se refiere a su trazado y delimitación, como a sus funciones, efectos y a su papel en el desarrollo de los pueblos y naciones, son un tema ya clásico de los estudios internacionales, si bien en cada época los cambios históricos hacen que se proyecten sobre él nuevas perspectivas de análisis. La existencia misma de fronteras, no obstante, evoca la idea de seguridad de grupos de personas y de diferenciación. Más allá de la noción más intuitiva de la frontera como delimitación lineal de territorios y estados o de su dimensión jurídica en tanto que forma de demarcación de ámbitos de competencia normativa derivados de la soberanía o de jurisdicción estatal, las fronteras también han sido estudiadas desde una perspectiva amplia como “zonas intermedias” entre dos espacios, zonas de tensión, o como zonas de tránsito¹. Las fronteras como zonas de tránsito en donde los estados modulaban el ejercicio de sus funciones soberanas o, directamente, renunciaban al ejercicio de sus funciones sobre las personas que se encuentran de facto en su territorio fueron tema importante de debate en los años ochenta y noventa en Europa. Las zonas internacionales o zonas de tránsito eran, en definitiva, ficciones jurídicas puestas al servicio de opciones de política migratoria que comportaban la renuncia de los estados al ejercicio de sus funciones respecto de los extranjeros que habían logrado llegar a la fronteras y a quienes se denegaba la admisión en el país (tanto si se trataba de inmigrantes por razones económicas como refugiados o demandantes de asilo), lo que planteaba cuestiones importantes respecto del ámbito de aplicación de los derechos humanos en casos en que éstos estaban en riesgo bien por la posibilidad del retorno de estos inmigrantes, bien por las condiciones de permanencia en estas zonas².

La obra *Fronteras en movimiento*, editada por Ricard Zapata-Barrero y Xavier Ferrer-Gallardo culmina un proyecto de investigación pluridisciplinar en que participaron especialistas en Ciencias Políticas, Sociología, Derecho Internacional y Europeo, y en Relaciones Internacionales que desarrollan su actividad en Universidades y Centros de Investigación europeos. La aproximación a este objeto de estudio es interesante en primer lugar por su actualidad, especialmente en el continente europeo, en que la Unión Europea y sus estados miembros han revisado y reformulado en los últimos años la dimensión funcional de sus fronteras. Pero además, el estudio presenta un interés adicional por el hecho de proyectar sobre el tema tratado una pluralidad de perspectivas: por un lado, una perspectiva conceptual que plantea los cambios en la *fronterización* entre la Unión Europea y su entorno; por otro, una perspectiva más normativa, que analiza la coherencia de los principios y valores con las políticas migratorias; y, finalmente, una perspectiva institucional, que se ocupa de los instrumentos y de los discursos de gestión de fronteras.

¹ La evolución de la significación de las fronteras en la historia de las relaciones internacionales se detalla en Truyol y Serra, Antonio, “Las fronteras y las marcas. Factores geográfico-políticos de las relaciones internacionales”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 1968, pp. 105-123.

² Valle Gálvez, Alejandro del, “Las zonas internacionales o zonas de tránsito de los aeropuertos, ficción liminar fronteriza”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 9, 2005.

La integración europea, desde la formación de las primeras Comunidades Europeas hasta el desarrollo de la Unión Europea tal como la conocemos en la actualidad (veintisiete países que, con Croacia, pasaran a ser veintiocho a mediados del 2013, si se cumplen las previsiones) ha generado multitud de reflexiones y estudios doctrinales acerca de la creación de espacios de regulación distintos de aquellos delimitados por las fronteras clásicas de Derecho internacional. En la Unión Europea, además, el desarrollo de la libre circulación de personas, primero en el mercado interior y, más tarde, en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, ha comportado que sobre las fronteras se proyecten dos objetivos que, en parte, pueden parecer contrarios: facilitación de los tránsitos de personas, a la vez que exclusión de categorías de personas de los beneficios vinculados a la libre circulación. La ampliación de libertades y derechos para los ciudadanos de la Unión ligados al desarrollo de esta libertad de circulación ha comportado paralelamente el desarrollo de una política de inmigración europea (respecto de los nacionales de terceros países), una política de armonización del asilo en los estados, y una política de gestión integrada de los controles en las fronteras. Desde la aprobación del Programa de La Haya (y también con el Programa de Estocolmo), uno de los enfoques principales de estas políticas es la de la contención de los inmigrantes y demandantes de asilo más allá de las fronteras europeas a través de la exploración de fórmulas de colaboración y cooperación con los países de tránsito y las regiones de origen que, en algunos casos, constituyen formas de externalización de las funciones estatales (por ejemplo, en relación con los refugiados).

Fronteras en movimiento no sólo revisa en profundidad todas estas cuestiones si no que las actualiza y proyecta sobre el espacio Mediterráneo en el que se han generado los mayores retos y quizás, también, las mayores frustraciones en materia de política de inmigración y asilo, especialmente tras los acontecimientos de la llamada *primavera árabe*. El libro presenta once capítulos divididos en tres partes: “Dimensión conceptual: contexto y concepto”; “Dimensión normativa: contexto y políticas”; y “Dimensión institucional: discursos y prácticas”.

Los tres capítulos de la primera parte presentan una visión conceptual de las fronteras y de la idea más dinámica de fronterización amplia en el contexto mediterráneo. El capítulo en donde se desarrolla un enfoque más conceptual es el primero, que firma Ricard Zapata-Barrero. En él se defiende que la actualidad requiere una concepción compleja de frontera, como concepto y como enfoque, y se desarrolla la idea de frontera como categoría política, así sus diferentes enfoques. Finalmente, se proporciona una nueva lectura de argumentos ya clásicos sobre libertad de movimientos y control de fronteras que aboga por el desarrollo de una Teoría Política de las Fronteras. Resulta especialmente interesante el desarrollo de las potencialidades de la noción también utilizada en Derecho Internacional de frontera como concepto funcional. En el segundo capítulo, cuyo enfoque también es normativo y algo descriptivo, Sarah Wolff desarrolla los cambios que el Tratado de Lisboa comporta en la gestión integrada de fronteras europea y defiende que ésta difiere de la realidad por causa de los intereses y prioridades de algunos estados miembros, que actúan al margen de una actividad exterior residual de la Unión que embrionariamente vincula seguridad con desarrollo. La actividad de los estados y de Frontex en la gestión de las situaciones de flujos

migratorios han puesto en jaque algunos derechos humanos como el que se deriva del principio de Derecho internacional de no rechazo, aunque en el capítulo se constatan dudas (interesadas) de algunos actores en cuanto a su aplicabilidad en las distintas zonas marítimas. El tercer y último capítulo de esta primera parte aporta el contexto. En él, Xavier Ferrer-Gallardo y Olivier Thomas Kramsch, con la ayuda de interesantes imágenes cartográficas antiguas que contribuyen a la configuración de la noción de *archipiélago-frente mediterráneo*, desarrollan la dicotomía entre la “lógica de la fractura espacial” que supone el fortalecimiento de las fronteras exteriores del Sur del Unión Europea y la “lógica del ensamblaje espacial” con la exploración de mecanismos de interacción geopolítica entre la Unión y los países mediterráneos con la Política Europea de Vecindad, si bien, ésta adolece de un enfoque de securización determinante y comporta una movilidad asimétrica.

En la segunda parte del trabajo, también con tres capítulos, se trata la dimensión normativa de las fronteras. El capítulo cuarto es un excelente complemento del anterior, puesto que Xavier Aragall, Marta Muixí y Marta Burgos estudian el escenario de políticas, estrategias y programas en torno a la gestión de las migraciones, y establecen una comparación con prioridades y convergencias con esquemas clarificadores. Identifican las superposiciones y, en definitiva, constatan que la Política Europea de Vecindad no puede realmente desarrollarse desde un plano de igualdad por la necesidad europea de gestionar restrictivamente los flujos migratorios y de luchar contra la inmigración ilegal. En el capítulo quinto, Jonathan Zaragoza establece los elementos de la estrategia de externalización de la política migratoria; desarrolla sus consecuencias (en relación con los derechos de los inmigrantes; la jurisdicción y la soberanía de los estados; y el impacto económico y político en los estados emisores de inmigrantes); y expone una propuesta normativa que no niega la externalización de la política migratoria pero la condiciona al cumplimiento de condicionamientos basados en el ideal de justicia global. En este capítulo, en ocasiones, el interés en explicar qué medidas configuran la externalización de las políticas de inmigración y asilo en el caso de España lleva a algún exceso como cuando se afirma que el *objetivo* de la nueva Ley asilo española (12/2009) es externalizar el proceso de asilo y mantener a los demandantes en terceros países. El capítulo sexto cierra esta segunda parte y, en él, Elena Sánchez-Montijanopresenta una aproximación a las relaciones transnacionales y a los agentes participantes, tanto privados como públicos, y tanto en los países receptores como en los emisores, con estudios de caso y resultados empíricos que le llevan a concluir que se estarían transformando los patrones de conducta de las actividades transnacionales, con la aparición de nuevos agentes institucionalizados que desarrollan sus acciones en destino “desde arriba” y que inciden en las actividades transnacionales que llevan a cabo los inmigrantes “hacia abajo”.

Finalmente, la tercera parte de la obra, con cinco capítulos se dedica a explorar diferentes aspectos de las fronteras desde la perspectiva institucional. Francina Esteve examina con claridad en el capítulo séptimo el vínculo entre los acuerdos de facilitación de visados que, en general, se conciben como el paso previo a la liberalización y exención de visados de corta duración; y los acuerdos de readmisión y otras medidas de lucha contra la inmigración irregular que la Unión Europea incluye en sus estrategias de relación con los países vecinos. También se valoran la posibilidad y las dificultades de

que la experiencia con los países del Este y los Balcanes pueda aplicarse en una estrategia similar con los países del Sur del Mediterráneo con Asociaciones de Movilidad. En el capítulo octavo, Ruth Ferrero-Turrión y Ana María López-Sala analizan las consecuencias de la inclusión de las migraciones internacionales en las agendas de seguridad en tanto que riesgos globales, así como la transformación del propio concepto de seguridad más centrada en las comunidades y en los individuos (las migraciones internacionales pasan a ser a la vez amenazas y objetos de protección), y las dinámicas de control fronterizo en el ámbito Euromediterráneo. Tras el análisis de la “nueva arquitectura fronteriza” europea (seguridad *cooperativa*, seguridad *fronteriza* y seguridad *informativa-identificativa*), concluyen con algunas reflexiones acerca de los límites de las nuevas tecnologías aplicadas a los mecanismos políticos emergentes y de los riesgos de vulneración de derechos y libertades. En este capítulo, igual que en el capítulo tercero, si bien desde otra perspectiva, se concluye que la seguridad marca la agenda europea en política de migraciones. En el capítulo noveno, Gemma Pinyol Jiménez analiza el discurso institucional y los instrumentos de gestión de la dimensión exterior de la política de inmigración aplicados por la Unión Europea desde 2005, al menos, en parte, como una “oportunidad perdida”. Resulta especialmente interesante en su análisis, el planteamiento de la construcción de un escenario euroafricano de migraciones, con diferentes niveles de países con los que se establecen mecanismos de gestión y coordinación, y las conclusiones acerca de la necesidad de superar la ausencia de una visión compartida sobre el fenómeno migratorio. El Capítulo décimo, que firma Mariona Illamola Dausà, resulta un excelente complemento del capítulo octavo y del capítulo segundo, puesto que en él se presenta el recorrido de la gestión integrada de fronteras en la Unión Europea desde una perspectiva normativa e institucional, con interesantes referencias a episodios concretos trascendentes en la evolución de este aspecto del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y, finalmente, también se concluye con reflexiones acerca de los riesgos para los derechos humanos y las libertades de la primacía de la seguridad en este ámbito. El libro finaliza con el capítulo onceavo, en que Rut Bermejo Casado examina, dentro de la dinámica de diversificación y ampliación del número de actores en la gestión de la inmigración, específicamente, el papel de las agencias. Tras el examen del mismo concepto de agencia y la presentación de las nuevas agencias del siglo XXI para la gestión de las migraciones, se examinan las dos razones por las que se utiliza este tipo de instituciones: la mejora de la eficacia en la gestión de los flujos; y la delegación de poder y la búsqueda de la minimización de responsabilidades en ámbitos en que resulta difícil la consecución de objetivos en políticas públicas.

En definitiva, la obra *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo*, es un excelente producto, fruto de una colaboración interdisciplinar entre sus autores que permite una aprehensión desde múltiples y complementarias perspectivas de las nuevas dimensiones conceptuales, normativas e institucionales de la vieja noción de *frontera* en el contexto actual de las relaciones euromediterráneas sobre migraciones.

Sílvia Morgades Gil
Universidad Pompeu Fabra