

Accepted Manuscript

*Securitización y condicionalidad migratoria
en la ayuda oficial al desarrollo de la Unión
Europea*

Augusto Delkáder-Palacios



To appear in: Iberoamerican Journal of Development Studies

Please cite this article as: Delkáder-Palacios, A. (2019). Securitización y condicionalidad migratoria en la ayuda oficial al desarrollo de la Unión Europea. Iberoamerican Journal of Development Studies, forthcoming. DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.403

This is a PDF file of an unedited manuscript that has been accepted for publication. As a service to our readers we are providing this early version of the manuscript. The manuscript will undergo typesetting, and review of the resulting proof before it is published in its final form. Please note that during the production process errors may be discovered which could affect the content, and all legal disclaimers that apply to the journal pertain.

Securitización y condicionalidad migratoria en la ayuda oficial al desarrollo de la Unión Europea^{1, 2}

Premio Reedes (Red Española de Estudios del Desarrollo) para Jóvenes Investigadoras/es 2018

Securitization, migration-related conditionality in the European Union Official Development Assistance

REEDES (Red Española de Estudios del Desarrollo) Award for Young Researchers 2018

Augusto DELKÁDER-PALACIOS
delkaugusto@gmail.com
Universidad Complutense de Madrid
(España)

ResumenAbstract

1. Introducción

2. La securitización de las migraciones en la UE: el nexa seguridad-migración

2.1. Contexto de securitización: un análisis de la política migratoria de la UE

2.2. El proceso y las categorías en la securitización de las migraciones de la UE

3. La condicionalidad migratoria: reorientando los objetivos desarrollo a objetivos migratorios

4. Estudio de caso: Níger

5. Conclusiones

6. Referencias

Recepción/received: 24.12.2018 Aceptación/accepted: 20.03.2018

¹ Este artículo forma parte de la investigación doctoral dirigida por José Antonio Sanahuja que el autor desarrolla en la Universidad Complutense de Madrid.

² El autor agradece las recomendaciones, comentarios y reflexiones realizados por José Antonio Sanahuja en el proceso de elaboración de este artículo. Asimismo, se agradece al Jurado del IV Premio Reedes de Jóvenes Investigadoras/es 2018 por haber premiado el presente trabajo, a las dos personas evaluadoras anónimas por las pertinentes sugerencias formuladas y a los/as editores/as de la revista.

Resumen

En este artículo, se explican las consecuencias de la condicionalidad migratoria para la política de desarrollo de la Unión Europea (UE) que aparece a partir de un proceso de securitización de la migración. De este modo, se contribuye a una mejor comprensión del nexo seguridad-migración-desarrollo en la UE. Para ello, se revisan críticamente dos documentos clave para comprender el eje externo de la política migratoria de la UE, como son la Agenda Europea de Migración y el Marco de Asociación con Terceros Países. En el estudio se concluye que la condicionalidad migratoria reorienta la política de desarrollo a objetivos que le son ajenos. Además, estos objetivos impuestos entran en contradicción con algunos de los consensos más importantes de la agenda global del desarrollo.

Palabras clave: securitización, migraciones, desarrollo, condicionalidad.

Abstract

In this article, it is explained the consequences of migration-related conditionality for the EU development policy which appears after a process of securitization of migration. In this way, it contributes to a better understanding of the security-migration-development nexus in the European Union (EU). For this, two key documents are critically reviewed to understand the external axis of the EU migration policy, such as the European Agenda on Migration and the Partnership Framework with third countries. In the study it is concluded that migration-related conditionality redirects development policy to objectives which are alien to it. In addition, these imposed objectives are in contradiction with some of the most important consensus of the global development agenda.

Keywords: securitization, migrations, development, conditionality.

Introducción

Existe un interés creciente por el estudio de las migraciones internacionales, especialmente aquellas dinámicas migratorias que afectan a la Unión Europea (UE). Esta tendencia ha ido aumentando progresivamente en los últimos años, sobre todo a raíz de la mal llamada «crisis de los refugiados», iniciada en el año 2015.

Durante los últimos años, el fenómeno migratorio ha adquirido una relevancia cada vez mayor en la acción exterior de la UE. Ello se debe a que, tal y como se expone en diferentes documentos estratégicos que analizamos más adelante, la UE comprende las migraciones desde la óptica de la seguridad. Algunos autores como Jeff Huysmans (2000, 2002), Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde (1998), Michela Ceccorulli y Sonia Lucarelli (2017) o M. G. Bartoszewicz (2016) lo definen como un proceso de securitización de las migraciones.

Las instituciones comunitarias presentan, como veremos, de forma sobredimensionada, la cuestión migratoria. Para ello, se define un escenario de emergencia y crisis debido a que, en un entorno de estas características, es más probable insertar con éxito un discurso securitario aceptado y legitimado por una determinada audiencia, que afirme la necesidad de tomar medidas excepcionales fuera de las normas y los procedimientos democráticos ordinarios. La visión securitaria de la migración de la UE se realiza con base en una concepción particular e (inter)subjetiva de la seguridad. Realizamos esta matización dada nuestra consideración de la seguridad como una construcción social discursiva. Esta narrativa de seguridad concibe a las migraciones como una amenaza a la seguridad identitaria afectando, por tanto, a la cultura y a los valores de la UE.

Debido a que la UE concibe la migración como una amenaza para la seguridad, concentra todos sus esfuerzos en el control migratorio, con un doble objetivo: reducir la llegada de migrantes a la UE y expulsar (o «retornar», como se denomina eufemísticamente) migrantes a sus países de origen. Para ello, la UE considera esencial que los principales países de origen y tránsito de migrantes³ se adhieran a este objetivo y, a tal efecto, desarrolló en

³ En este artículo, al señalar «países de origen y tránsito de migrantes», nos referimos a los países establecidos como prioritarios en el Marco de Asociación; es decir, Níger, Nigeria, Senegal, Mali y Etiopía. Asimismo, se hace referencia a Libia y a otros países como Costa de Marfil, Ghana, Guinea, Gambia, Marruecos, Argelia,

2016 la estrategia política del Marco de Asociación con Terceros Países⁴ en el contexto de la Agenda Europea de Migración de 2015. El Marco de Asociación insta no solo a los terceros países a hacer suyos estos objetivos migratorios, sino que urge también a todas las instituciones de la UE y a los Estados miembros a movilizar todas las políticas e instrumentos disponibles para contribuir a estos objetivos (Comisión Europea 2016a). Una de las políticas sobre las que se ejerce más presión para «colaborar» con los objetivos del Marco de Asociación es la política de desarrollo. En este esquema, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) de la UE es ofrecida a los países de origen y tránsito de migrantes condicionada a que estos colaboren con los objetivos migratorios del Marco de Asociación. Esta práctica recibe el nombre de «condicionalidad migratoria».

El objetivo de nuestra investigación reside en explicar los impactos de la condicionalidad migratoria sobre la política de desarrollo de la UE. Para ello, nuestra metodología consiste en una investigación explicativa y cualitativa, basada en la revisión bibliográfica especializada y de documentos oficiales, que cuenta con la presentación de un estudio de caso. En este sentido, analizamos el Marco de Asociación y la Agenda Europea de Migración, entre otros documentos, para comprender el contexto de securitización en el que surge la condicionalidad migratoria, así como los impactos de dicha condicionalidad sobre la política de desarrollo. Finalmente, plantearemos un estudio de caso centrado en Níger para ejemplificar estos efectos y, en definitiva, el nexo seguridad-migración-desarrollo.

En nuestra hipótesis principal, se afirma que la condicionalidad migratoria, establecida por la estrategia de securitización del Marco de Asociación, genera una serie de impactos negativos en la política de desarrollo de la UE. Estos efectos tienen que ver con la reorientación securitaria de la política de desarrollo. Dicha reorientación consiste en la subordinación de los objetivos e instrumentos de la política de desarrollo a objetivos migratorios y de seguridad. Esto tiene implicaciones muy relevantes en la efectividad y eficacia de la política de desarrollo, así como en su propia autonomía.

Asimismo, es relevante presentar el enfoque teórico con el que abordaremos nuestro objeto de estudio, que será el de la teoría de la securitización, desarrollada por la Escuela de Copenhague en la obra de Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde publicada en 1998: *Security: A New Framework for Analysis*.

Túnez y Egipto que, pese a no ser prioritarios en el Marco de Asociación, también cuentan con flujos migratorios hacia la UE.

⁴ En adelante, Marco de Asociación.

Con la teoría de la securitización, se pretende explicar el proceso a través del cual un asunto público y ordinario adquiere el estatus de amenaza existencial y se convierte en una cuestión de seguridad. En el proceso de securitización, el actor securitizador presenta,⁵ a través de un *speech act* o acto discursivo, una amenaza existencial con relación a un objeto referente dirigido a una audiencia con el objetivo de tomar medidas de emergencia de una manera legitimada. Como consecuencia, el asunto es priorizado frente a otros en su tramitación y aprobación. Además, el proceso de toma de decisiones no se adecua a los procedimientos ordinarios establecidos, limitándose el control democrático y la rendición de cuentas. De acuerdo con Buzan *et al.* (1998), los asuntos públicos pueden estar no politizados (fuera de la agenda pública), politizados (en la agenda pública) o securitizados (categorizados como amenazas y priorizados frente a otros).

Ole Wæver (2015) concibe el proceso de securitización y sus consecuencias de la siguiente manera:

Un asunto determinado se securitiza cuando la audiencia relevante, por ejemplo, la ciudadanía, acepta que la amenaza justifica tales procedimientos. El proceso de la securitización trae ventajas y desventajas. La ventaja es que típicamente posibilita acciones rápidas y decisivas. Sin embargo, como desventajas, se destacan la pérdida del debate democrático y el riesgo del escalamiento, en el que las acciones estatales y militares pierden control ciudadano alguno.

Es conveniente destacar la existencia de numerosas revisiones al respecto de la teoría de la securitización. Una aportación relevante es la realizada por Scott D. Watson (2012), al señalar que se dan, al menos, cuatro áreas infrateorizadas en los estudios de securitización, como son la comunicación no lingüística, la aceptación de la audiencia, el empoderamiento y la marginalización de actores y, finalmente, la resistencia y la desecuritización. Es destacable que no se haya prestado excesiva atención a la audiencia, sobre todo si consideramos que, en la propia teoría, se afirma que la aceptación de la audiencia es un requisito indispensable para que se produzca una securitización exitosa. Por otro lado, Watson (2012) considera que el análisis de marco puede servir como modelo para explorar los procesos de desecuritización, ya que este enfoque ha sido utilizado para estudiar procesos de resistencia en investigación

⁵ El intento de securitización, no necesariamente exitoso, recibe la denominación de *securitization move*.

sobre movimientos sociales. El autor considera que la securitización puede concebirse como una subdisciplina del análisis de marco.

De acuerdo con Verdes-Montenegro (2015), se han realizado cuatro tipos de críticas a la teoría de la securitización. En primer lugar, se da una crítica conceptual relativa a que, por un lado, la seguridad se presenta como algo autorreferencial y, al mismo tiempo, se concibe como un proceso intersubjetivo, tal y como señala Matt McDonald. Otra crítica conceptual es la que señala que la teoría de la securitización deja de lado las denominadas prácticas de seguridad. Este aspecto ha sido desarrollado en profundidad por Didier Bigo, de la Escuela de París, autor al que nos referimos más adelante en este estudio. En segundo lugar, puede hablarse de una crítica epistemológica acerca de asuntos infrateorizados, que ya hemos mencionado con anterioridad al referirnos a Scott D. Watson. En tercer lugar, en lo normativo, cabe destacar las revisiones de Ken Booth (2013) de la Escuela de Gales quien, desde la teoría crítica, concibe la seguridad en términos de emancipación.⁶ Este autor considera que se trata de una teoría estadocéntrica. Esta crítica es matizable, en la medida en que, en dicha teoría, sí reconoce la existencia de actores securitizadores no estatales, al afirmar que no es una teoría estadocéntrica sino un *state dominated field*. Frente al dilema normativo,⁷ entendemos apropiado incorporar el enfoque de la teoría crítica de Ken Booth a la teoría de la securitización. Según esto, al considerar que securitizar asuntos no contribuye a una mayor emancipación, podemos afirmar que la securitización trae más desventajas que ventajas. La ventaja de la agilidad y rapidez en la tramitación no justifica la gran desventaja de la limitación del control democrático de los asuntos públicos. Por tanto, lo deseable es des securitizar y (re)politizar asuntos. Finalmente, en algunas críticas, se menciona el poco énfasis en el análisis del contexto social de los procesos de securitización. Esta cuestión debe matizarse ya que, en la propia teoría, se señala que el *speech act* tiene una dimensión interna pero también una importante dimensión externa, que es la contextual-social.

⁶ «La emancipación supone la liberación de la gente de aquellas limitaciones físicas y humanas que no les permiten realizar lo que harían libremente» (Booth 2013, p. 107).

⁷ Respecto a la cuestión normativa, los autores de la teoría de la securitización consideran que es más apropiada la des securitización, especialmente a largo plazo. Sin embargo, esto no implica un compromiso normativo y ético explícito. Esta teoría debe ser concebida, fundamentalmente, como una herramienta de análisis o marco explicativo que nos permite conocer quién securitiza, bajo qué circunstancias, por qué motivos y con qué objetivos, así como las consecuencias de la securitización.

La securitización de las migraciones en la UE: el nexo seguridad-migración

En este epígrafe explicamos, de manera sintética, quién securitiza, qué se securitiza, en qué contexto y qué consecuencias implica. Para ello, en primer lugar, explicamos el contexto en el que se produce la securitización de las migraciones en la UE y realizamos un análisis de la política migratoria de la UE a través de los documentos mencionados. En segundo lugar, por medio de las categorías de la teoría de la securitización, analizamos el proceso de securitización de las migraciones en la UE, lo que nos permitirá llegar a la cuestión central de nuestro estudio: las consecuencias de la securitización de las migraciones sobre la política de desarrollo de la UE.

2.1. Contexto de securitización: un análisis de la política migratoria de la UE

Es importante señalar que, tal y como señala Huysmans (2000), desde sus inicios, la política migratoria de la UE ha estado orientada al control y a la restricción, habiendo un interés creciente en construir la migración como un riesgo. La migración ha sido presentada, especialmente a partir de los años ochenta, como un riesgo para el orden público, la identidad cultural y la estabilidad del mercado de trabajo. Al tiempo que la política migratoria ha ido europeizándose, la migración ha sido progresivamente incorporada a un marco de seguridad. Ello ha sido así tanto en el III Pilar de Justicia y Asuntos de Interior del Tratado de Maastricht como en el título V, «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia», del Tratado de Lisboa. La securitización de la migración ha incluido a múltiples actores, no únicamente a partidos políticos de extrema derecha, sino a Gobiernos nacionales, redes policiales transnacionales o medios de comunicación. Se trata de un efecto estructural de una multiplicidad de prácticas reproducido por el proceso de integración europea. Algunos autores, como Lahav (2015) y D'Apollonia y Reich (2008), señalan que las raíces de la securitización de las migraciones se encuentran en los atentados del 11S. En cualquier caso, la securitización que explicamos en este estudio constituye una línea de continuidad respecto de prácticas anteriores.

En 2015, según datos de Frontex, se produce un aumento considerable de los cruces de frontera ilegales en la UE a través de la Ruta del Mediterráneo Oriental y de la Ruta de los Balcanes Occidentales, con 885 386 y 764 038 cruces respectivamente (Comisión Europea 2017c).

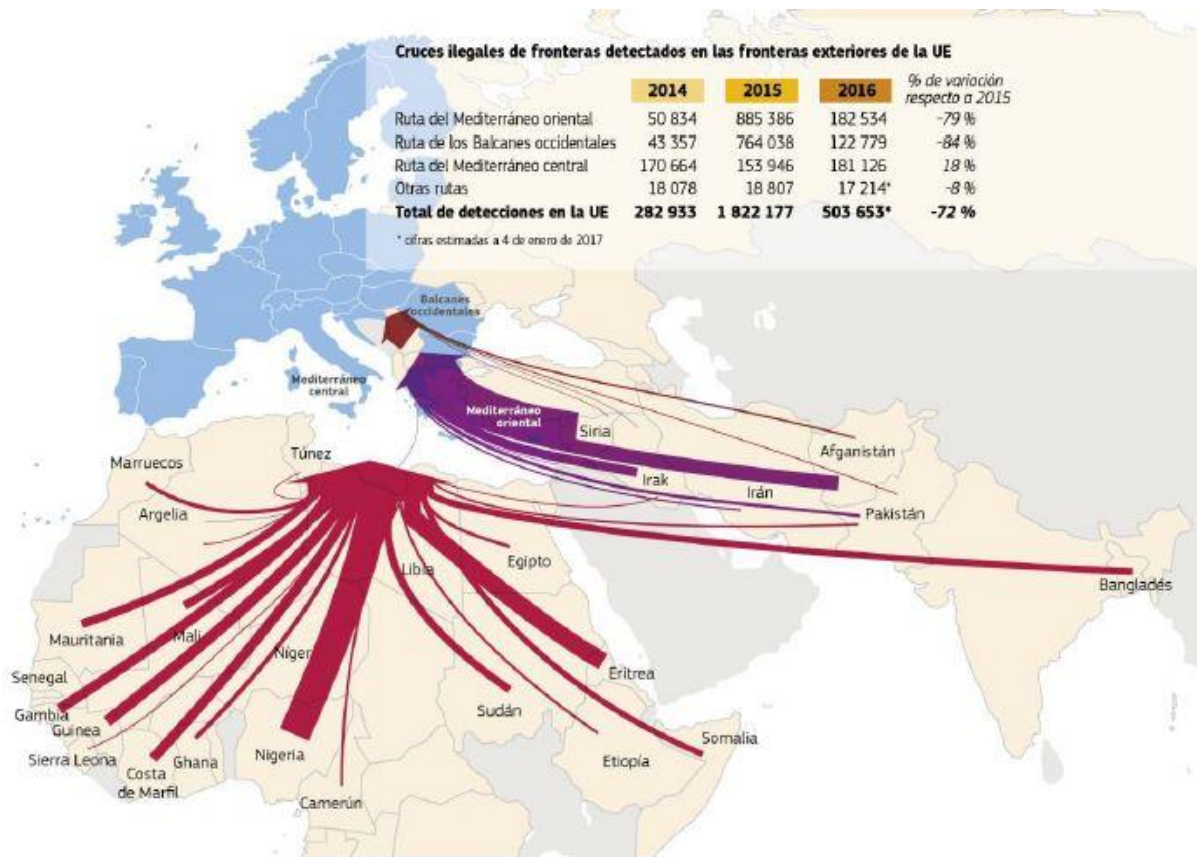


Figura 1

Cruces ilegales de fronteras detectados en las fronteras exteriores de la UE

Fuente: Comisión Europea, Tercer Informe de situación sobre el Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración.

Cabe añadir que los datos de la figura anterior presentan el problema de que contabilizan el número total de cruces de frontera, aunque una misma persona cruce en varias ocasiones en un período determinado. Por ello, más pertinentes y significativos que los anteriores son los datos relativos a llegadas irregulares a territorio de la UE. De acuerdo con la OIM (2019), en 2015, se contabilizaron aproximadamente un millón de llegadas irregulares a la UE. La mayoría de estas llegadas se produjeron a través de las rutas mencionadas; destaca la ruta del Mediterráneo oriental, que se puede observar en la figura 2, como consecuencia del recrudecimiento del conflicto en Siria ya que, fundamentalmente, se trataba de refugiados sirios.

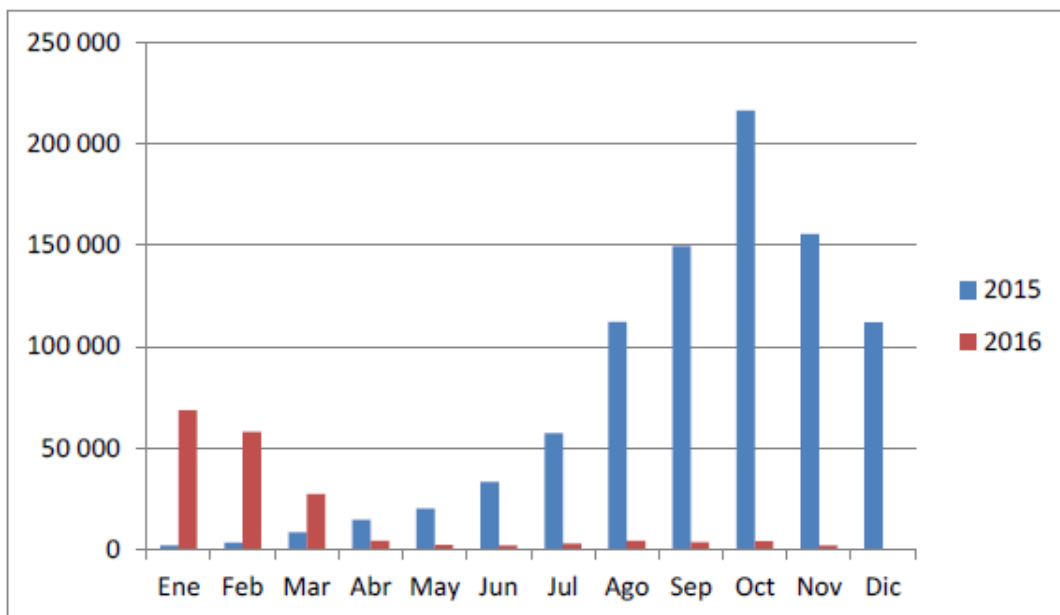


Figura 2

Llegadas en el Mediterráneo oriental en 2015 y 2016

Fuente: Comisión Europea, Migración en la ruta del Mediterráneo central. Gestionar los flujos, salvar vidas en el mar.

El destacado descenso de las llegadas en 2016 por la ruta del Mediterráneo oriental visible en la figura anterior se debe, en gran parte, a la externalización del control de fronteras que supuso la Declaración UE-Turquía de marzo de 2016, por medio de la cual los migrantes irregulares llegados desde Turquía a las islas griegas pueden ser automáticamente expulsados a suelo turco. Se trata de un procedimiento extraordinario de expulsiones masivas, contrario a las normas internacionales y comunitarias de asilo y refugio, entre las que cabe destacar el principio de no devolución, recogido en el artículo 33.1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de Ginebra de 1951.

En 2016, debido al «cierre» de las rutas orientales, la más activa fue la ruta del Mediterráneo central, tal y como se observa en la figura 3.

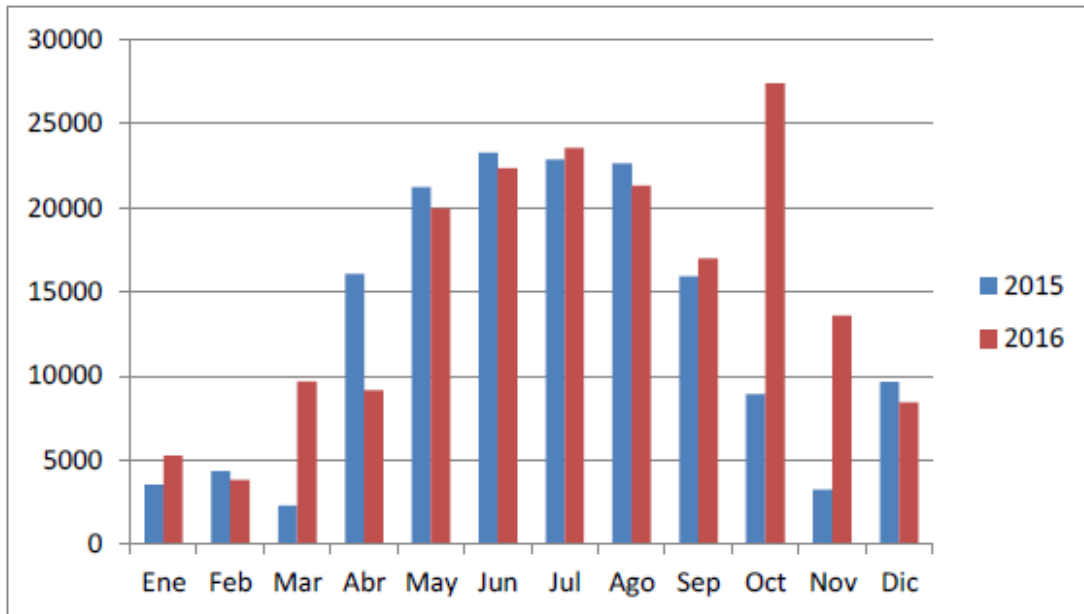


Figura 3

Llegadas en el Mediterráneo central en 2015 y 2016

Fuente: Comisión Europea, Migración en la ruta del Mediterráneo central. Gestionar los flujos, salvar vidas en el mar.

Cabe destacar que, durante los años posteriores a 2015, en 2016, 2017 y 2018, globalmente el número de llegadas irregulares a la UE se estabilizó volviendo a los niveles anteriores a 2015. Por tanto, salvo el crecimiento puntual de 2015, los flujos migratorios hacia la UE no solo no han aumentado durante los últimos años, sino que, de hecho, han descendido, pasando de 173 363 llegadas en 2016 a 113 145 llegadas en 2018 (OIM 2019).

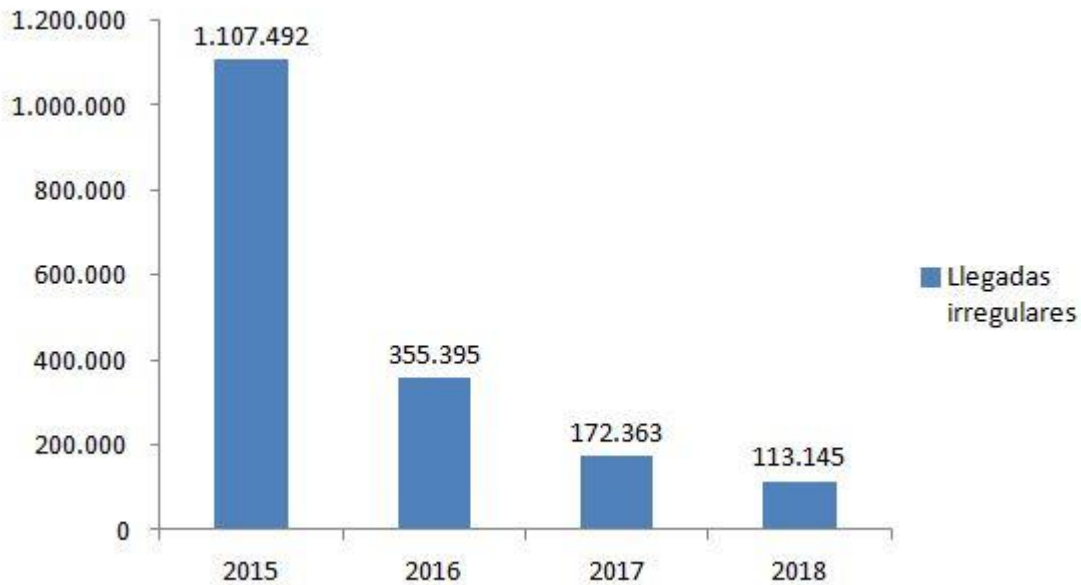


Figura 4

Llegadas irregulares a la UE durante el período 2015-2018

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OIM (2019).

En el contexto descrito anteriormente, aparecen los dos documentos que definen actualmente la estrategia migratoria de la UE y que son claves en nuestro estudio: la Agenda Europea de Migración y el Marco de Asociación. Analizamos los elementos presentes en ambos documentos, que nos lleva a afirmar que constituyen una estrategia de securitización. En mayo de 2015, se publica la Agenda Europea de Migración por parte de la Comisión Europea. En esta estrategia, se proponen cuatro pilares para la gobernanza de las migraciones: primero, reducir los incentivos de la migración irregular atendiendo a las causas profundas de la migración, la lucha contra el tráfico de migrantes y fomentando el retorno de migrantes irregulares a sus países de origen; segundo, gestionar y proteger las fronteras; tercero, desarrollar una política común de asilo, y cuarto, poner en marcha una política de migración legal (Comisión Europea 2015d).

En la Agenda Europea de Migración, comienza a vislumbrarse lo que después desarrollaría el Marco de Asociación en lo relativo al interés estratégico de lograr que los países de origen y tránsito se asocien con los objetivos migratorios de la UE. Se señala expresamente que la asociación con los países de origen y tránsito es crucial, dando continuidad a los marcos de cooperación bilateral y regional en la materia, como el Proceso de Jartum o el Proceso de Rabat (Comisión Europea 2015d).

Podemos afirmar que existe una visión restrictiva y negativa sobre la migración en la Agenda Europea de Migración, tal y como se refleja en el siguiente enunciado:

La UE debe sacar conclusiones cuando los migrantes no cumplen los criterios de estancia. Los solicitantes de asilo rechazados que intentan evitar el retorno, los titulares de visado que sobrepasan la duración de la estancia y los migrantes que viven en situación de permanente irregularidad constituyen un grave problema que mina la confianza en el sistema (Comisión Europea 2015d, p. 8).

Es preciso presentar algunos elementos que nos llevan a afirmar que la Agenda Europea de Migración constituye un enfoque securitizado de la migración. Primero, en esta estrategia, la migración es un fenómeno que limitar. De los pilares mencionados de la estrategia, se pone un claro énfasis en objetivos puramente restrictivos, como el control de fronteras y el retorno para reducir llegadas y aumentar expulsiones, lo que da a Frontex un rol ejecutivo y financiero prioritario. Además, en objetivos que, *a priori*, no se orientan a limitar la migración, como el de desarrollar una política de común de asilo, también se plantea un enfoque restrictivo. Se busca explícitamente reducir lo que la UE denomina «abusos», en referencia a las solicitudes de asilo denegadas, por medio de sistemas de identificación biométrica, que constituyen una clara práctica de seguridad. Segundo, se llama a utilizar todas las políticas, no solo la migratoria, e instrumentos disponibles, internos y externos; se prioriza, por tanto, este asunto respecto a otros. Tercero, se señala que «la migración será un componente específico de las misiones en curso en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)» (Comisión Europea 2015d, p. 7). Cuarto, se introduce la excepcionalidad, al hablar de una «financiación de emergencia». Finalmente, el término «seguridad» aparece 16 veces; «crisis», 11 veces, y «emergencia», hasta en 9 ocasiones en un documento de poco más de veinte páginas.

Al respecto de lo anterior, Sanahuja (2016) señala que la Agenda Europea de Migración es esencialmente un conjunto de medidas de emergencia y una redefinición «securitizada» de la política europea en este campo.

La segunda respuesta de la Comisión Europea a lo acaecido en 2015 fue el Marco de Asociación publicado en junio de 2016. En el Marco de Asociación se establece que, para poder cumplir los objetivos centrales de la Agenda Europea de la Migración (reducir llegadas y aumentar retornos), es fundamental llegar a «asociaciones de amplio alcance (*pactos*)» con

los países de origen y tránsito de migrantes establecidos como prioritarios, como son Nigeria, Níger, Mali, Senegal y Etiopía. Se pone como ejemplo de este enfoque el Acuerdo UE-Turquía de 2016.

Según el Marco de Asociación, los *pactos* pretenden contribuir a la reforma legislativa en materia migratoria de los terceros países, desarrollar su capacidad en control de fronteras, aumentar las tasas de retorno y restañar los flujos irregulares. Para lograrlo, se apela a todas las instituciones de la UE a alinearse con estos objetivos, así como a la reorientación de todas las herramientas estratégicas, instrumentos e «incentivos» de la UE a dichos objetivos. Igualmente, se llama a colaborar con el Marco de Asociación a todos los Estados miembros, especialmente a aquellos que cuenten con relaciones bilaterales más cercanas con los países de origen y tránsito debido a lazos históricos y culturales. Se llega a señalar que el hecho migratorio pasa a convertirse en el centro de las relaciones entre la UE y los países de origen y tránsito de migrantes. Este llamamiento a movilizar, de forma extraordinaria, todos los recursos políticos hace pensar en una situación de emergencia o excepcionalidad.

Por otro lado, también nos lleva a afirmar que se trata de una estrategia de securitización la movilización de recursos financieros extraordinarios.⁸ Muy habitual en los procesos de securitización, la cuestión migratoria se pretende abordar con urgencia y rapidez. Se busca el recurso a instrumentos financieros excepcionales:

Deberían seguir aumentándose los fondos destinados a una mejor gestión de la migración con cargo a los instrumentos exteriores de la UE, haciendo pleno uso de las herramientas de gestión financiera innovadoras, como los Fondos Fiduciarios [...]. Todos los instrumentos y recursos disponibles se emplearán de una forma selectiva, coordinada, rápida y flexible (Comisión Europea 2016a, p. 10).

La subordinación de otras políticas de la UE a los objetivos migratorios y de seguridad es también otra cuestión del Marco de Asociación que nos lleva a afirmar que se trata de una estrategia de securitización. En el caso de la política de desarrollo, se habla de una «programación más selectiva» que en este artículo entendemos, como explicamos más adelante, como desvío de fondos: «Las intervenciones decididas con arreglo a las disposiciones anuales de aplicación de los instrumentos geográficos en los países de origen

⁸ Esta cuestión es explicada de manera detallada en el epígrafe 3 de este artículo, por lo que únicamente planteamos aquí los aspectos más destacados.

correspondientes se centrarán en las principales zonas de origen de los migrantes» (Comisión Europea 2016a, p. 11).

Es llamativo que, en el Marco de Asociación, se señale que la ayuda humanitaria queda fuera de este enfoque porque «depende exclusivamente de las necesidades» y que no se establezca esto mismo para el resto de la AOD: «Sin embargo, de conformidad con los principios humanitarios, no se puede supeditar a condiciones la ayuda humanitaria basada en las necesidades» (Comisión Europea 2016a, p. 10).

Asimismo, dentro del Marco de Asociación, se establece un denominado «sistema de incentivos positivos y negativos», que consiste en penalizar a los países que no colaboren con la reducción de llegadas y el aumento de los retornos y premiar a quienes sí lo hagan. Se establece que ningún ámbito de intervención debe excluirse y se menciona la idoneidad de utilizar como moneda de cambio ventajas comerciales o la política de visados. En el caso del desarrollo, los países socios que se alineen con los objetivos migratorios recibirán mayores cuantías de AOD. Esta práctica, definida como «condicionalidad migratoria», se explica en detalle en el epígrafe 3.

En cuanto al objetivo del retorno, se habla de aumentos específicos y medibles del número y la tasa de retornos y readmisiones. Los resultados del examen a los países socios en el cumplimiento de los objetivos de retorno aparecen en los informes de seguimiento del Marco de Asociación que publica la Comisión Europea:

Se deben expedir órdenes de retorno a todos los migrantes irregulares que no tengan derecho a permanecer en el territorio de la Unión [...]. Es imprescindible que los Estados miembros implanten sistemas administrativos y ejecutivos adecuados y que dediquen los recursos necesarios para garantizar que quienes han de retornar no puedan evadirse (Comisión Europea 2016c).

El siguiente enunciado establece otra característica propia de los procesos de securitización, por el sentido de urgencia y de evitar controles democráticos y rendición de cuentas: «[...] Lograr retornos rápidos y operativos y no necesariamente acuerdos formales de readmisión» (Comisión Europea 2016a, p. 8).

Los acuerdos de readmisión son el procedimiento regular y ordinario en las relaciones entre Estados en esta materia. Sin embargo, son más complejos de alcanzar y se requiere

mucho más tiempo para su aprobación. Por ello, la UE prefiere retornos rápidos y operativos para no utilizar otro término algo menos cómodo, como es el de «extraprocedimental».

La recomendación del uso de prácticas propias del sector de la seguridad, entre las que destaca la implantación de sistemas de tecnología de fronteras como el reconocimiento biométrico, también evoca a una concepción de la migración desde la óptica de la seguridad por parte de la UE. Como ejemplo, se señala la importancia de digitalizar impresiones dactilares para acelerar los retornos.

Por otro lado, la utilización de un lenguaje jurídico-penal, muy conectado con la noción de seguridad también, se aprecia cuando se habla del retorno de nacionales de terceros países en situación de estancia «ilegal». Llama la atención la utilización del término «ilegal» cuando, en la mayoría de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, no está tipificado como delito en el Código Penal el hecho de no contar con un permiso de residencia sino, más bien, como faltas menores o administrativas. El intento de vincular migración y delito en este documento queda patente en enunciados de este tipo.

En definitiva, esta visión restrictiva de la migración como un fenómeno que limitar nos hace interpretar que, en los documentos analizados, se enfoca la migración como un asunto de seguridad que debe ser resuelto con urgencia. Prueba de ello es que, en el Marco de Asociación, la palabra «seguridad» aparece en 15 ocasiones, «emergencia» en 9 y «crisis» en 11.

Que la migración es, para la UE, un asunto de seguridad lo demuestra también el hecho de que el término «migración/es» aparezca 20 veces en la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE,⁹ siendo un documento de poco más de cuarenta páginas. Como ejemplo comparativo, la palabra «terrorismo» aparece 23 veces en este mismo documento, lo cual implica una inclusión de la migración en el imaginario de los riesgos globales.

Respecto a la securitización de la migración en la UE, Ceccorulli y Lucarelli señalan lo siguiente con relación a la European Union Global Strategy (EUGS):

However, in the EUGS, which is a foreign policy strategy as much as —if not more than— a security strategy, migration is probably the most frequently mentioned issue area, discussed with reference to foreign policy objectives (including internal repercussions), geographical areas and the purported values of the European Union. Pointing out the important

⁹ En adelante, EUGS.

role that migration plays in the EUGS is the first objective of this article (Ceccorulli y Lucarelli 2017, p. 84).

En conclusión, el sentido de urgencia, la excepcionalidad, los recursos económicos de emergencia como los fondos fiduciarios, el empleo constante y reiterado de términos como «emergencia» o «crisis», la vinculación de la política común de seguridad y defensa (PCSD) en la estrategia, la subordinación de otras políticas a la estrategia, el fomento de la utilización de prácticas de seguridad como la tecnología de fronteras y la condicionalidad migratoria, entre otros, consideramos que son elementos suficientes para afirmar que la UE securitiza la migración a través del Marco de Asociación.

A continuación, analizamos las diferentes categorías de la teoría de la securitización con relación a nuestro objeto de estudio.

2.2. El proceso y las categorías en la securitización de las migraciones de la UE

La primera de las categorías para analizar es la del actor securitizador. Nuestro objeto de estudio no presenta una excesiva complejidad para identificar al actor securitizador. La cuestión de la representación está relativamente aclarada en la medida en que la Comisión Europea es el poder ejecutivo de la UE. No nos detenemos en el complicado entramado interinstitucional de la UE que genera, a su vez, un complejo sistema de toma de decisiones donde coexisten un órgano de gobierno con mayor peso supranacional (Comisión Europea) con otro órgano fundamentalmente intergubernamental (Consejo Europeo). Tomamos, por tanto, la idea de que la Comisión Europea es el Gobierno y el representante de la UE y, por ello, el actor securitizador.

La segunda de las categorías que estudiar es la amenaza. La securitización no solo supone un proceso de priorización de agendas y temáticas. También redefine las cuestiones o problemas en clave de amenaza (Sanahuja y Schünemann 2012). Son muchos los argumentos y las referencias explícitas que nos hacen afirmar que la UE concibe la migración como una amenaza a la seguridad en los documentos mencionados. Como ya hemos señalado, un elemento que pone de manifiesto dicha concepción es que toda la estrategia tiene como objetivo restringir la migración. El carácter de emergencia de la propia estrategia con el empleo de recursos extraordinarios, que describimos en detalle más adelante, también nos invita a pensar en una concepción de la migración en términos de amenaza. En este sentido,

Sanahuja (2016) señala que justificar y legitimar el desvío de fondos de AOD y el cambio de sus objetivos es difícil si no se define la inmigración como «amenaza», a través de un proceso, eminentemente discursivo, de «securitización» de ambas cuestiones.

Asimismo, cabe destacar otro elemento configurador de la migración como amenaza, como es la vinculación más o menos explícita de esta con el crimen y el delito. Como apunta Didier Bigo (1996), en su concepto de *continuum* de seguridad, se vinculan en un todo una conjunción de elementos que, aparentemente, no están interrelacionados, como la migración, el crimen, el terrorismo o las drogas. La vinculación de la migración con el terrorismo o el crimen transnacional aparecía en el Acuerdo de Schengen (Huysmans 2000), así como en la EUGS donde, como decíamos, la migración se menciona, junto al terrorismo, como riesgos globales.

La tercera categoría es el objeto referente, es decir, aquello que debe protegerse y que se encuentra existencialmente amenazado. La migración es la principal fuente de amenaza definida por Buzan *et al.* (1998) en el ámbito de la seguridad identitaria. En la política migratoria de la UE, lo que se presenta como elemento amenazado existencialmente es la identidad y cultura europea. Por ello, se trata de limitar la migración y, por ende, la presencia de identidades y culturas foráneas.

Cabe señalar que la UE no rechaza, de forma generalizada, toda la migración. El interés de la UE por limitar este fenómeno se focaliza en la migración procedente de África, porque es el perfil particular del migrante africano el que se concibe como una amenaza a la identidad de la UE. La Agenda Europea de Migración declara el objetivo de apostar por la migración legal con iniciativas como la Tarjeta Azul. Sin embargo, esta iniciativa se dirige a un perfil de migrante muy reducido; en concreto, a personas altamente cualificadas que cubran las necesidades de los mercados laborales de la UE. Según Huysmans (2000), los trabajadores extranjeros cualificados tienden a ser culturalmente más similares, mientras que los solicitantes de asilo tienden a ser percibidos como diferentes culturalmente. Además, se trata de un enfoque esencialmente restrictivo, ya que es sabido que la población altamente cualificada de los países africanos es minoritaria por lo que, en realidad, el objetivo y la estrategia consisten en reducir la migración de estos países porque es la más numerosa y la que más «amenaza» e «impacta» en la identidad y cultura de la UE:

Se han observado carencias en sectores clave como las ciencias, la tecnología, la ingeniería y la asistencia sanitaria [...]. Aunque la defensa de la migración legal siempre

resulta difícil en un momento de elevado desempleo y mutaciones sociales, es importante contar con un sistema común riguroso y transparente, que refleje los intereses de la UE (Comisión Europea 2015d, pp. 17-18).

A este respecto, Huysmans (2000) señala que existe una lucha por los criterios culturales, raciales y socioeconómicos para la distribución de derechos y obligaciones dentro de una comunidad. Esto imposibilita la promoción de políticas multiculturales basadas en la noción de solidaridad que distribuyan derechos y obligaciones y que no estén determinadas por la identidad cultural. Esta apuesta de la UE por restringir particularmente la migración de población con perfiles culturales heterogéneos nos lleva a apuntar a que la migración es construida por la UE como una amenaza a la seguridad identitaria. Se trata de una amenaza porque, según Huysmans (2000), en la política migratoria de la UE, los migrantes son un reto para el mito de la homogeneidad cultural. El sentido de pertenencia e integración en la UE como comunidad política se construye con base en una idea homogénea de la identidad cultural. Se trata del discurso conservador que vincula el multiculturalismo con la desintegración social.

En esta misma línea, Bartoszewicz (2016) analiza también cómo la denominada «crisis migratoria» de la UE es concebida en términos de seguridad societaria o identitaria. Según esta visión, se considera que la llegada numerosa de migrantes en poco tiempo tiene una enorme influencia en la lengua, la cultura y los valores, que podrían verse debilitados o superpuestos impidiendo la capacidad de reproducción de las identidades locales.

Como cuarta categoría, debe destacarse el acto discursivo o *speech act* que, en nuestro objeto de estudio, son los documentos estratégicos de la Comisión Europea mencionados. Cabe realizar dos breves apuntes al respecto: primero, ante la crisis de la gestión migratoria, la categoría interna del discurso, la lingüístico-gramatical, cumple los requisitos de enunciar una situación de amenaza (emergencia ante el crecimiento exponencial de las llegadas), un punto de no retorno (llegadas masivas de migrantes y pérdida de la homogeneidad cultural) y una solución al problema (control de fronteras y retorno de migrantes); segundo, en cuanto a la categoría externa, la social-contextual, hay que señalar que la UE es un actor que ocupa una posición de autoridad que, si bien se encuentra a menudo cuestionada o en crisis, le permite formular enunciados de seguridad presentando objetos referentes amenazados existencialmente con posibilidades de éxito en la securitización.

Con relación al *speech act* sobre las migraciones utilizado por la UE, podemos añadir que, tal y como apuntan Bigo (1996) y Huysmans (2002), se utiliza un lenguaje racional y altamente técnico como estrategia para obtener una mayor legitimidad. Este hecho hace que sea más complejo establecer discursos desecuritizadores o de securitización alternativa, en la medida en que, para otros actores, es más difícil contar con los medios y capacidades para producir discursos tan tecnificados. El *speech act* securitario de la UE tiene numerosas referencias a Frontex y a operaciones de la PCSD, que pueden ser enmarcadas en el ámbito de un conocimiento experto sobre seguridad. El *speech act* de la UE utiliza un lenguaje de seguridad para producir un conocimiento de seguridad en el ámbito de las migraciones. Este conocimiento es performativo de la realidad, en tanto en cuanto trata de crear una «realidad» objetiva, basada en conocimiento técnico, sobre la seguridad y las migraciones. Este proceso nos lleva a afirmar nuevamente que la seguridad es una construcción social intersubjetiva.

La quinta categoría es la audiencia que, en este caso, está conformada por la ciudadanía europea pero, también, por las élites gubernamentales de los países de origen y tránsito de migrantes. Por un lado, la ciudadanía europea constituye la dimensión interna de la audiencia y, por otro, las élites gubernamentales constituyen la dimensión externa. Esta distinción responde a lo establecido por Buzan *et al.* (1998) en la teoría de la securitización, al señalar que la legitimidad permite la estabilidad interna. En un sistema democrático representativo, es la ciudadanía la que otorga la legitimidad democrática. Igualmente, Buzan *et al.* (1998) señalan que el reconocimiento posibilita la estabilidad externa. Son los Gobiernos, como representantes de los países de origen y tránsito, los que otorgan el reconocimiento. Por tanto, la UE, buscando la estabilidad interna y externa, persigue la legitimidad y el reconocimiento a su acción apelando a la ciudadanía y a los Gobiernos de los terceros países.

La UE busca el reconocimiento de los Gobiernos africanos para tomar medidas extraordinarias y hacer frente a la amenaza de la migración para la seguridad identitaria, debido a que buena parte del éxito de la estrategia depende de la colaboración y la adhesión de estos países a los objetivos securitarios impuestos por la UE. La UE no se limita a obtener este reconocimiento a través de los argumentos de seguridad con los que elabora sus discursos, sino que actúa también en el ámbito material estableciendo «incentivos» o condicionalidades para forzar el reconocimiento y la adhesión, como la política de visados, la AOD o el comercio. No lograr la adhesión de estos países a sus objetivos de seguridad, como

en gran medida está sucediendo, nos permite hablar de un *securitization move*, pero no de una securitización exitosa.

La sexta y última categoría son las medidas extraordinarias llevadas a cabo por la UE. Las medidas extraordinarias que establece el Marco de Asociación constituyen gran parte de los mecanismos por los que se establece la condicionalidad migratoria de la política de desarrollo. Teniendo en cuenta que, en el siguiente epígrafe, se explica en detalle la condicionalidad migratoria del Marco de Asociación, en este punto únicamente presentaremos los aspectos más destacados.

El tratamiento de los asuntos, en este caso las migraciones, en clave de crisis, habitualmente conlleva medidas extraordinarias. La primera de ellas es instar a todas las instituciones de la UE y a todos los Estados miembros a movilizar recursos, instrumentos; en definitiva, capacidades, para lograr que el conjunto de políticas se alinee con los objetivos del Marco de Asociación. La segunda consiste en movilizar recursos económicos extraordinarios que, como explicamos más adelante, suponen un porcentaje destacado respecto del total de la AOD de la UE. La tercera medida extraordinaria es, valga la redundancia, acudir a herramientas e instrumentos extraordinarios de la UE, como los fondos fiduciarios. Estos instrumentos están ideados para situaciones de emergencias como crisis ambientales, desastres naturales o situaciones de conflicto. Como hemos explicado con anterioridad, las cifras de los flujos migratorios hacia la UE no son extraordinarias ni excepcionales. De hecho, han experimentado una evolución decreciente. Por tanto, la puesta en marcha de herramientas operativas para situaciones de crisis como los fondos fiduciarios para frenar la llegada de migrantes a la UE no se sustenta en datos objetivos ni en evidencias empíricas, sino en una narrativa de seguridad conformada por los documentos estratégicos mencionados. En este contexto de excepcionalidad, es en el que se aparece la condicionalidad migratoria de la política de desarrollo que explicamos en el siguiente epígrafe.

Antes de comenzar el análisis de la condicionalidad, consideramos pertinente mencionar que la securitización de las migraciones está siendo parcialmente exitosa. Pese a la producción de un conocimiento técnico de seguridad desde la UE, conviene recordar que la seguridad es un concepto contestado (Smith 2005). Existen resistencias e intentos de desecuritización con relación a la migración en la UE por parte de organizaciones de la sociedad civil, como las ONG y los movimientos sociales. Los impactos negativos que tiene la securitización de la migración para los derechos humanos de los migrantes y para la calidad de la ayuda ha sido apuntada por Concord (2018a, 2018c), Oxfam (2017a, 2017b), Oxfam

Intermón (2018) y Centre Delàs d'Estudis per la Pau y Stop Wapenhandel (2018), entre otros. Igualmente, entidades como la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía o Irídia apuntan hacia una militarización y securitización a través de un mayor protagonismo de Frontex y piden la suspensión del acuerdo con Marruecos y con los terceros países por la no garantía de respeto a los derechos humanos de los migrantes (Europa Press 2019).

Uno de los fundamentos de los intentos de desecuritización tiene que ver con la idea de que la pertenencia, la integración, la titularidad y el ejercicio de derechos, esto es, la ciudadanía, no debe constituirse de acuerdo con la identidad cultural sino, más bien, por el hecho mismo de nuestra condición como seres humanos.

3

La condicionalidad migratoria: reorientando los objetivos desarrollo a objetivos migratorios

Una vez explicada la securitización de la política migratoria, debemos detenernos en el nexo migración-desarrollo planteado por la Agenda Europea de Migración y el Marco de Asociación. Bajo esta vinculación, los objetivos de la política de desarrollo se orientan hacia los objetivos de la política migratoria. Como veremos a continuación, eso tiene numerosas consecuencias.

Entendiendo la condicionalidad como los requisitos exigidos por los países donantes a los países socios para ser receptores de AOD, cabe señalar que han existido diferentes formas de condicionalidad para la política de desarrollo, en la UE y en otros contextos, como los cambios políticos centrados en el respeto a los derechos humanos o las reformas económicas a través de los denominados Programas de Ajuste Estructural (PAE) del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, consistentes en el recorte del gasto público y de la demanda interna para reducir los déficits de la balanza de pagos y controlar la inflación (Sanahuja 2001).

La condicionalidad migratoria de la política de desarrollo es formulada en la Agenda Europea de la Migración, estableciéndose explícitamente la pertinencia de integrar las cuestiones de migración en la cooperación al desarrollo (Comisión Europea 2015d).

Considerando que la política migratoria de la UE tiene como objetivo reducir llegadas y aumentar retornos, la cooperación al desarrollo entra en juego al ofrecerse como apoyo financiero, contabilizado como AOD, a los países de origen y tránsito para que fortalezcan sus

controles de fronteras y frenen la salida de migrantes. Igualmente, se ofrece apoyo económico a aquellos países que aceleren y simplifiquen sus procedimientos para la readmisión de migrantes irregulares retornados desde la UE. Al mismo tiempo, se prevén penalizaciones o reducciones de la ayuda a aquellos países que no se alineen con estos objetivos. Se trata de un sistema de premios y sanciones que constituye una forma de presión a los terceros países para lograr su adhesión a unos objetivos establecidos unilateralmente por la UE. La instrumentalización, el desvío de fondos y la condicionalidad migratoria son los mecanismos para vincular la política de desarrollo con la política migratoria para la UE.

Una cuestión relevante que apunta Oxfam Intermón (2018) es la evolución de la condicionalidad migratoria positiva (objetivos de control migratorio como incentivos) a la negativa (no alcanzarlos tiene consecuencias). Todo ello va en contra de los principios que rigen la cooperación al desarrollo.

El nexo migración-desarrollo basado en la condicionalidad aparece también de manera expresa en el Nuevo Consenso Europeo de Desarrollo de 2017, al establecer lo siguiente:

La UE y sus Estados Miembros llevarán a cabo un enfoque más coordinado, holístico y estructurado en torno a la migración, maximizando las sinergias y aplicando la necesaria influencia utilizando todas las políticas, instrumentos y herramientas relevantes de la UE, incluyendo el desarrollo y el comercio (Consejo, Parlamento Europeo y Comisión Europea 2017, p. 16).

Como señala Concord (2018b), en su último informe *Concord Aidwatch-EU AID: a broken ladder?*, el nuevo Consenso Europeo de Desarrollo ha insistido en el objetivo de lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible de los países con rentas más bajas, en línea con los principios de apropiación y asociación inclusiva. Sin embargo, también ha establecido que la AOD puede ser utilizada para afrontar objetivos de seguridad, comerciales y migratorios.

Es muy destacable que la condicionalidad aparezca en el documento estratégico principal de la UE en materia de desarrollo. Por tanto, esta instrumentalización y condicionalidad del desarrollo no se refleja únicamente en documentos de otras políticas como las estrategias de seguridad, migratoria o comercial.

La AOD de la UE ha sido instrumentalizada, de acuerdo con Concord (2018b), fundamentalmente por tres vías: primero, inflando la ayuda gastando AOD en los países de

los donantes para acoger a refugiados; segundo, desviando la ayuda invirtiendo en países pobres para frenar la migración en lugar de para reducir la pobreza; tercero, fortaleciendo la condicionalidad de la ayuda a través de acuerdos presionando para implementar políticas de control fronterizo y retorno. Lo apuntado por Concord nos lleva a señalar que la condicionalidad migratoria es esencialmente una forma de instrumentalizar la ayuda, con impactos negativos en su efectividad y en su autonomía.

La condicionalidad, sea positiva o negativa, es contraria a varios de los principios de la cooperación. Por un lado, en el marco de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005-2008), la condicionalidad choca frontalmente con los principios de apropiación y alineación que establecen, respectivamente, que los países socios deben ejercer una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y que los donantes deben basar todo su apoyo en las estrategias nacionales de desarrollo de los países socios.

Subordinar la política de desarrollo a los objetivos de una política migratoria securitizada encierra diferentes riesgos. Tal y como apunta Oxfam Intermón (2018), los intereses de control migratorio de los donantes pueden primar sobre las necesidades concretas de desarrollo en el diseño de los proyectos. Esto implica dar un paso hacia atrás en la implicación de los socios locales en la planificación de los programas y proyectos, así como en la relativo a la coherencia de políticas para el desarrollo. Se advierte un riesgo de acumulación de recursos en proyectos vinculados a la lucha contra las redes de tráfico de migrantes y el retorno de migrantes, en detrimento de las prioridades de desarrollo.

Llegados a este punto, es conveniente preguntarse acerca del proceso y los resultados específicos por los que los objetivos e instrumentos de la política de desarrollo de la UE están siendo reorientados a los objetivos de la política migratoria.

La condicionalidad migratoria del Marco de Asociación implica procesos extraordinarios o excepcionales que pueden ser explicados desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo. Comenzando por lo cuantitativo, en primer lugar, debe hablarse de una movilización extraordinaria de recursos financieros. Para explicar esto, es pertinente conocer el presupuesto del Marco de Asociación en términos comparados respecto del total de fondos de cooperación de la UE. En este sentido, cabe señalar que el presupuesto total de la Comisión Europea destinado a AOD en 2017 ascendió a 13 340 millones de euros (Comisión Europea 2019). Considerando que los 11 200 millones de euros presupuestados para el Marco de Asociación corresponden a un período de cuatro años (2016-2020), el importe anual es de 2800 millones de euros. Esto representa, aproximadamente, un 25 % de la AOD de la UE; es

decir, uno de cada cuatro euros de la política de desarrollo de la UE se destina al Marco de Asociación. Además, cabe destacar que, según la Comisión Europea (2016a, p. 11), los países prioritarios del Marco de Asociación reciben de la UE y de los Estados miembros una media anual de 4400 millones de euros en AOD. Por tanto, con el Marco de Asociación, aumenta en, aproximadamente, un 64 % la AOD recibida por los países prioritarios. Sin embargo, se trata, como señalamos a continuación, de una AOD desviada.

En segundo lugar, la condicionalidad migratoria del Marco de Asociación provoca una clara desviación de recursos de AOD. Además de pretender contar con todos los recursos de todas las políticas e instrumentos, en el contexto del Marco de Asociación, se han desarrollado instrumentos específicos para hacer frente a lo que la UE denomina como «crisis migratoria». El más destacado es el Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África subsahariana,¹⁰ cuyo presupuesto inicial¹¹ asciende a 3600 millones de euros (Comisión Europea 2016a). Teniendo en cuenta que la mayoría de los recursos del EUTF provienen del Fondo Europeo de Desarrollo, que es uno de los instrumentos financieros más importante de la política de desarrollo de la UE, y que sus objetivos son esencialmente migratorios y no de desarrollo, se puede afirmar que se trata de recursos de AOD desviados de sus objetivos. Otros ejemplos son el Fondo Fiduciario Regional de la UE en respuesta a la crisis siria,¹² con un presupuesto de 1600 millones de euros (Comisión Europea 2016a) y el Mecanismo para los refugiados en Turquía,¹³ con 6000 millones de euros para el período 2016-2019 (Comisión Europea 2018). Todo ello suman los 11 200 millones de euros de presupuesto del Marco de Asociación mencionados anteriormente.

¹⁰ El Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para el África subsahariana, en adelante EUTF por sus siglas en inglés, se estableció en octubre de 2015 con la Decisión de la Comisión C(2015) 7293 (Comisión Europea 2015c) y se formalizó a través del Acuerdo Constitutivo firmado el 12 de noviembre de 2015 (Comisión Europea 2015a).

¹¹ El objetivo de la UE es incrementar este fondo progresivamente. De hecho, el presupuesto inicial fue de 3600 millones, pero, si se contabilizan las aportaciones de otros actores como Noruega o Suiza, el presupuesto real es de 4039 millones de euros (Tribunal de Cuentas Europeo 2018). Sin embargo, para este estudio, consideramos el dato de 3600 millones, debido a que es la aportación que corresponde a la UE.

¹² El Fondo Fiduciario Regional de la UE en respuesta a la crisis siria se estableció en diciembre de 2014 con la Decisión de la Comisión C(2014) 9615 (Comisión Europea 2014).

¹³ El Mecanismo para los refugiados en Turquía se inició en noviembre de 2015 con la Decisión de la Comisión C(2015) 9500 (Comisión Europea 2015b) y entró en vigor con el Acuerdo UE-Turquía en marzo de 2016 firmado en la reunión del Consejo Europeo del 18 de marzo de 2016.

Desde un punto de vista cualitativo, en primer lugar, en el Marco de Asociación, se señala que, para cumplir con sus objetivos, la UE debe utilizar todos los medios disponibles; esto es, todas las políticas, instrumentos financieros, iniciativas y procesos que sean necesarios. En este sentido, en el Marco de Asociación, se establece lo siguiente:

Ningún ámbito de intervención debe excluirse de este enfoque. Todas las políticas de la UE (incluidas la de educación, investigación, cambio climático, comercio y agricultura) deben formar parte, en principio, de un paquete conjunto con el fin de obtener el máximo poder de negociación (Comisión Europea 2016a, p. 10).

Esta referencia explícita a movilizar todos los recursos que sean precisos para dar respuesta a los objetivos migratorios del Marco de Asociación no se producen con ninguna otra política de la UE, con excepción de los desastres medioambientales o las catástrofes humanitarias, en los que sí es habitual apelar a la urgencia de movilizar todas las capacidades disponibles.

En segundo lugar, otro elemento destacable son los mencionados instrumentos financieros *ad hoc* creados por la UE para dar respuesta a la «crisis migratoria». Los fondos fiduciarios están regulados por el artículo 187 del Reglamento Financiero aplicable al presupuesto de la Unión y, como se puede comprobar a continuación, tienen por objeto hacer frente a situaciones de emergencia:

Los fondos fiduciarios, que se constituyen con un objetivo de desarrollo específico, con las contribuciones financieras de uno o varios donantes, por lo general, están administrados por una organización internacional como el Banco Mundial o las Naciones Unidas. Desde la década de los 90, son cada vez más utilizados como vehículos de financiación para la cooperación internacional y a menudo se crean en respuesta a situaciones de crisis, como catástrofes naturales o conflictos. El Reglamento Financiero permite desde 2013 que la Comisión cree fondos fiduciarios de la UE. Los fondos fiduciarios de la UE están constituidos por créditos procedentes del presupuesto de la UE o del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), junto con aportaciones de uno o varios donantes distintos, como los Estados miembros y otros países terceros. Los fondos fiduciarios de la UE destinados a acciones de emergencia o postemergencia pueden ser ejecutados directamente por la Comisión, o indirectamente por organismos específicos a quienes se confían tareas de ejecución (Tribunal de Cuentas Europeo 2018, p. 6).

En tercer lugar, los fondos fiduciarios tienen una mayor flexibilidad tanto en su propio proceso de aprobación como en la definición de los sectores y geografías en los que se invierten los recursos, sobre todo si lo comparamos con los principales instrumentos financieros de la política de desarrollo de la UE como son el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICP) y el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV), entre otros. A este respecto, el Tribunal de Cuentas Europeo (2018) ha señalado que el EUTF ha sido más rápido para la puesta en marcha de los proyectos, con relación a los instrumentos tradicionales. En este sentido, de acuerdo con Oxfam (2017a), la naturaleza flexible del Fondo de Emergencia de la UE para África ha generado tanto oportunidades como riesgos y carece de los suficientes *checks and balances* para asegurar que los intereses europeos no prevalezcan sobre las necesidades de las personas hacia las que se dirige la ayuda.

En cuarto lugar, la flexibilidad anteriormente mencionada genera menores niveles de rendición de cuentas. La situación de emergencia definida por la UE acorta los plazos de deliberación, supervisión, seguimiento y evaluación con relación a las áreas geográficas y sectoriales en las que desarrollar los programas y proyectos. Como problema añadido, el Tribunal de Cuentas Europeo (2018) ha señalado que no siempre se ha explicado bien la ventaja comparativa de la financiación de proyectos a través del EUTF.

En conclusión, podemos afirmar que, como consecuencia de una mayor disponibilidad de fondos, de contar con instrumentos de ejecución más flexibles y de que haya una menor rendición de cuentas, se han modificado las prioridades geográficas y sectoriales de la política de desarrollo de la UE. Estas prioridades, en contextos no securitizados ni de excepcionalidad, se elaboran con base en objetivos de desarrollo. Sin embargo, la irrupción de la agenda de la migración y, por extensión, de la seguridad implica una importante desviación de fondos de desarrollo a sectores y países que no se han establecido como prioritarios por motivos de desarrollo, sino por motivos migratorios. Se constituye una política de desarrollo que destina AOD a sectores que no inciden positivamente en el desarrollo o a países que no necesariamente son los que acumulan más necesidades en términos de desarrollo.

Lo anterior provoca una priorización de las actuaciones y los recursos en torno a objetivos que dejan de lado asuntos muy relevantes para la agenda del desarrollo en el continente africano, como el desarrollo socioeconómico, la reducción de la pobreza extrema, la salud sexual y reproductiva y la lucha contra el cambio climático, entre otros, en lo que

podemos denominar «desviación sectorial». Además, como puede observarse en la figura 5, hay una clara desviación geográfica, ya que muchos países quedan fuera de estos flujos de AOD, especialmente los países más al sur del continente, por su menor relevancia para la estrategia migratoria de la UE.

(Los nombres y las fronteras mostrados y las designaciones utilizadas en este mapa no implican respaldo o aceptación oficiales por parte de la Unión Europea)

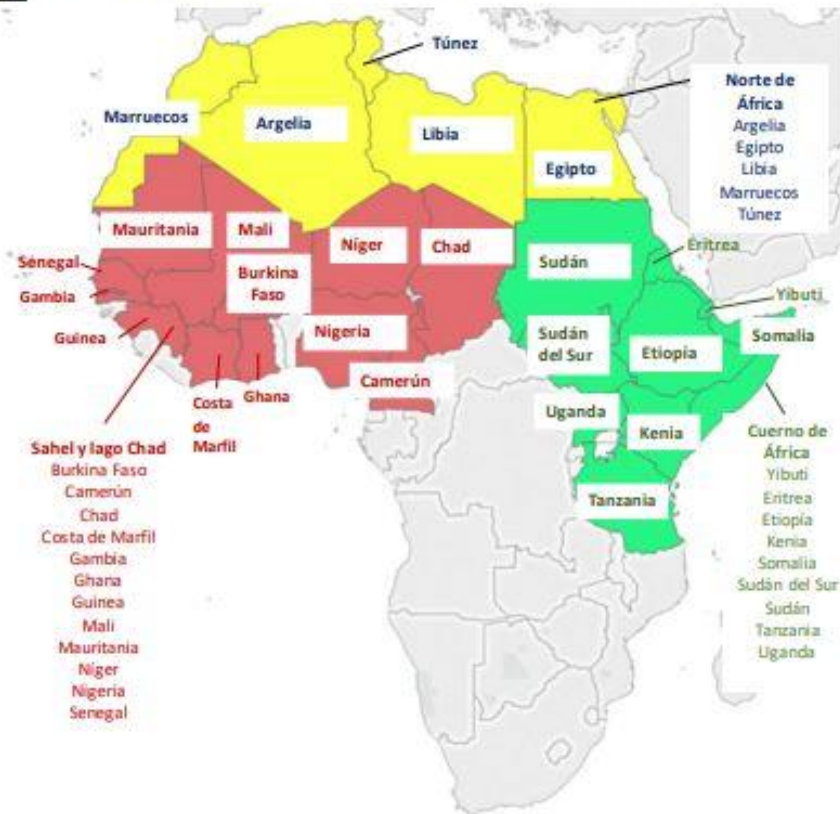


Figura 5

Cobertura geográfica del Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para el África subsahariana

Fuente: Comisión Europea, 2017 Annual report of the EUTF for Africa.

4

Estudio de caso: Níger

A continuación, presentamos un estudio de caso centrado en Níger para mostrar la mencionada reorientación de la política de desarrollo a objetivos migratorios. La elección de Níger para el estudio tiene una doble justificación: primero, es el principal receptor del EUTF

con 189,9 millones de euros (Comisión Europea 2016b) y, segundo, es el principal país de tránsito de migrantes hacia la UE (OIM 2018, Comisión Europea 2016c).

Níger es un país con serios problemas de desarrollo. Tanto es así que, según el PNUD (2018), ocupa el último puesto mundial del Índice de Desarrollo Humano de 2018. Un 44,5 % de la población vive bajo el umbral de pobreza, es decir, con menos de 1,90 dólares al día. Según la fuente anterior, el país contaba con una población de 21,5 millones en 2017 y, para 2030, se estima que alcance los 35 millones, lo que implica un incremento anual medio del 3,8 %. En salud, un 42,2 % de los niños menores sufren de malnutrición y la esperanza de vida al nacer es de 52,5 años. En cuanto a medio ambiente y agua, solo el 0,9 % de la superficie terrestre corresponde a superficie forestal y la tasa de mortalidad atribuida a servicios de agua y saneamiento insalubres es del 70,8 % por cada 100 000 habitantes. La AOD neta recibida por Níger representa un 12,8 % de su PIB.

El país en el que más han avanzado las negociaciones del Marco de Asociación es Níger. Desde un punto de vista político, los actores más involucrados en la estrategia del Marco de Asociación son el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR). Cabe destacar la inclusión de actores e instrumentos específicos de la PCSD en materia de seguridad. En el plano operativo, como prueba de la concepción de la migración como asunto de seguridad en Níger, cobran un peso cada vez mayor agencias de seguridad como Frontex y Europol.

El Marco de Asociación UE-Níger establece un diálogo político de alto nivel entre las autoridades comunitarias y las nigerinas, habiéndose celebrado 3 reuniones de alto nivel en 2015 y 14 en 2016. Algunos de los asistentes más destacados son la AR Federica Mogherini, el vicepresidente primero de la Comisión Europea Frans Timmermans, la canciller alemana Angela Merkel o el presidente de Níger Mahamadou Issoufou.

Los instrumentos operativos desplegados en el contexto del Marco de Asociación en Níger son fundamentalmente instrumentos de seguridad, lo que muestra un claro enfoque securitizado de las migraciones. En primer lugar, destacamos la Misión EUCAP Sahel Níger¹⁴ de la PCSD, una misión de seguridad cuyo mandato consiste en el desarrollo de las capacidades de Níger en asuntos de seguridad y defensa, entre los que se incluye la gestión de la migración y la lucha contra las redes de tráfico migrantes y de trata de seres humanos, así

¹⁴ Misión de la UE para el Desarrollo de Capacidades en Níger, cuya denominación en inglés es «European Union Capacity Building Mission in Niger».

como la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. Esta misión ha establecido su base en Niamey y una antena en Agadez, ciudad situada en el centro de país de gran importancia estratégica en las rutas migratorias. En segundo lugar, en 2017 se desplegó un funcionario de Frontex y un funcionario de enlace europeo de asuntos migratorios en la Delegación de la UE en Niamey (Comisión Europea 2017c). En tercer lugar, como indica Concord (2018a), la UE ha introducido el concepto de regionalización de las actividades de la PCSD en el Sahel, a través del despliegue de expertos de seguridad y defensa en los países del G5 Sahel con el objeto de apoyar la cooperación transfronteriza para mejorar las capacidades en seguridad y defensa.

El Marco de Asociación en Níger tiene los siguientes objetivos declarados: el apoyo a la gestión de fronteras, la lucha contra las redes delictivas y el abordamiento de las causas profundas de la migración irregular (Comisión Europea 2016c). Sin embargo, como explicamos a continuación, hay un claro desequilibrio en los esfuerzos destinados a cada objetivo.

Si bien es cierto que existen proyectos del EUTF en Níger destinados a cuestiones de desarrollo, tal y como indica Concord (2018a), casi la mitad del presupuesto consiste en ofrecer ayuda a los servicios de seguridad para reducir el tránsito de migrantes. Por tanto, estos proyectos se concentran en las áreas del país relevantes en términos migratorios; por ejemplo, el proyecto AJUSEN es ayuda presupuestaria directa para las autoridades nigerinas. Además, se estableció la condicionalidad migratoria, ya que se indicó que solo se entregarían los recursos si Níger elaboraba una estrategia nacional de migración y un plan de acción asociado en 2017. Igualmente, se requirió a Níger la adquisición de equipamiento para los controles fronterizos, la construcción de puestos fronterizos y la creación de centros de acogida de migrantes (Concord 2018a). Otro proyecto, denominado «Equipo conjunto de investigación», lo componen policías franceses y españoles para implementar un mecanismo de lucha contra la delincuencia organizada. Asimismo, cabe destacar la existencia de proyectos regionales en el Sahel en los que participa Níger que enfocan también la migración desde la seguridad, como GAR-SI Sahel, un proyecto para operativizar una fuerza conjunta para combatir el terrorismo y la delincuencia transfronteriza o el programa WAPIS, para la mejora de los sistemas de información policial (Concord 2018a). Todos estos proyectos confirman que se trata de una AOD desviada y condicionada. Además, mezclan cuestiones como el terrorismo y la migración como resultado de una visión securitizada de la migración que moviliza extraordinariamente fondos de la cooperación para cumplir sus objetivos.

En este punto, es pertinente detenerse en los impactos de la estrategia del Marco de Asociación en Níger en lo relativo a la agenda de eficacia de la ayuda. Con relación al principio de apropiación, varios testimonios recogidos por Concord (2018a) apuntan a que los proyectos del EUTF en Níger se han diseñado desde Bruselas sin tener en cuenta ni a las autoridades ni a las organizaciones locales. Esto va en contra del derecho de Níger a ejercer autoridad sobre su propio desarrollo, es decir, a apropiarse de sus políticas de desarrollo. Otro principio de eficacia de la ayuda respecto del que se observan serias carencias en los proyectos del Marco de Asociación en Níger es el de alineamiento. La política de la UE no solo no se alinea con las políticas existentes en Níger, sino que, siguiendo sus intereses, la UE ha presionado a las autoridades nigerinas para que modifiquen sus políticas. Como resultado, Níger terminó por aprobar una Estrategia Nacional de Migración. En cuanto al principio de armonización, el Tribunal de Cuentas Europeo (2018) ha señalado que se dan ejemplos de proyectos seleccionados por el EUTF que atienden necesidades similares a las de otras actividades financiadas por la Unión, lo que supone un riesgo de duplicación de otras formas de ayuda de la UE. Por tanto, podemos hablar de una ayuda con bajos niveles de eficacia.

En definitiva, la aplicación del Marco de Asociación en Níger a través del EUTF provoca que la AOD de la UE en este país se encuentre desviada de su objetivo principal, que es la lucha contra la pobreza. Esta desviación sectorial de ayuda va en detrimento de otras necesidades acuciantes de Níger en términos de desarrollo, tales como la salud o el acceso al agua potable señaladas al inicio de este epígrafe. También se encuentra desviada geográficamente, porque los proyectos se ubican en las regiones del país con presencia de flujos migratorios. Además, esta ayuda se ofrece a Níger con condiciones vinculadas a aumentar sus esfuerzos contra la migración irregular. La mencionada desviación y condicionalidad es decisión unilateral de la UE, por lo que rompe con el principio de apropiación, alineamiento y armonización del desarrollo. Nos encontramos, por tanto, con una ayuda desviada, condicionada e ineficaz.

5

Conclusiones

Es preciso señalar algunas consideraciones finales. Lo explicado en este estudio conforma un complejo nexo seguridad-migración-desarrollo, que implica un proceso de

securitización de las migraciones y el establecimiento de la condicionalidad migratoria a las políticas de desarrollo de la UE.

La actual política migratoria de la UE está definida por la Agenda Europea de Migración y el Marco de Asociación con terceros países. Esta estrategia surge como un mecanismo de emergencia ante el crecimiento puntual de las llegadas de migrantes irregulares a la UE en el año 2015, extendiéndose durante los años posteriores pese al descenso en el volumen de llegadas. Tal y como se ha demostrado, la estrategia se focaliza de manera explícita y expresa en reducir la migración en la UE a través del control de las salidas en origen y el fomento del retorno de migrantes que residen irregularmente en la UE. El enfoque restrictivo de la UE se pone de manifiesto en la medida en que todos los esfuerzos buscan limitar al máximo la migración procedente de África. Esto responde a una visión securitizada de las migraciones, al considerar que constituyen una amenaza para la seguridad identitaria de la UE. En este sentido, la UE pone en marcha medidas excepcionales, como la movilización extraordinaria de recursos, o la subordinación de políticas, como el comercio o el desarrollo a los objetivos de la política migratoria.

Para reducir la migración, la UE considera esencial contar con la cooperación de los países de origen y tránsito de migrantes. A tal efecto, introduce la condicionalidad migratoria en la política de desarrollo de la UE, siendo una de las consecuencias de la securitización de las migraciones de la UE a través del Marco de Asociación. Esta definición del nexo migración-desarrollo basada en la condicionalidad premia o penaliza a los países socios en función de su grado de cumplimiento con los mencionados objetivos migratorios.

La condicionalidad migratoria implica una alteración de los objetivos y prioridades geográficas y sectoriales de la política de desarrollo de la UE, ya que se destinan fondos de cooperación a sectores y países no seleccionados por su situación o estatus de desarrollo, sino por su relevancia en términos migratorios y de seguridad. Se trata de una desviación sectorial y geográfica de la AOD de la UE con impactos negativos en su propia autonomía y en el cumplimiento de los principios de eficacia de la ayuda. Esto imposibilita el avance en la consecución de los objetivos centrales de la cooperación, como son la justicia global y la eliminación de la pobreza.

El proyecto europeo debe avanzar en la integración fomentando valores universales basados en una identidad necesariamente heterogénea y dinámica en el contexto de la globalización, dejando atrás visiones securitizadas y restrictivas de la migración. Esta desecuritización o repolitización de la migración permitiría una redefinición del nexo

migración-desarrollo que ponga en el centro las sinergias positivas entre migración y desarrollo. De esta forma, sería posible abandonar la condicionalidad y la instrumentalización de la ayuda, lo que garantizaría una ayuda eficaz, íntegra y genuina orientada a sus propios objetivos.

6

Referencias

- BARTOSZEWICZ MG (2016). Festung Europa: Securitization of Migration and Radicalization of European Societies. *Acta Universitatis Carolinae. Studia Territorialia* 2:11-37.
- BIGO D (1996). *Police en reseaux: L'expérience européenne*. Presses de Sciences Po, París.
- BOOTH K (2013). Seguridad y emancipación. *Relaciones Internacionales* 23:99-116.
- BUZAN B, HANSEN L (2009). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge University Press, Cambridge.
- BUZAN B, WÆVER O, DE WILDE J (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner, Londres.
- CECCORULLI M, LUCARELLI S (2017). Migration and the EU Global Strategy: Narratives and Dilemmas. *The International Spectator* 52(3):83-102.
- CENTRE DELÀS D'ESTUDIS PER LA PAU, TRANSNATIONAL INSTITUTE, STOP WAPENHANDEL (2018). Levantando Muros. Políticas del miedo y securitización en la Unión Europea. Informe Centre Delàs 35. http://www.centredelas.org/images/INFORMES_i_altres_PDF/informe35_LevantandoMuros_CAST.pdf, acceso 1 de abril de 2019.
- COMISIÓN EUROPEA (2014). Establishment of a European Union Regional Trust Fund in response to the Syrian crisis, «the Madad Fund». https://ec.europa.eu/trustfund-syria-region/sites/tfsr/files/syria_2014_9615_f1_comission_decision793137.pdf, acceso 24 de marzo de 2019.
- COMISIÓN EUROPEA (2015a). Agreement establishing The European Union Emergency Trust Fund for Stability and Addressing Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa, and its Internal Rules, hereinafter «the Constitutive Agreement». https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/constitutive_agreement_en_plus_signatures_to_date_1.pdf, acceso 24 de marzo de 2019.

- COMISIÓN EUROPEA (2015b). Coordination of the actions of the Union and of the Member States through a coordination mechanism - the Refugee Facility for Turkey. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c_2015_9500_facility_commission_decision.pdf, acceso 23 de marzo de 2019.
- COMISIÓN EUROPEA (2015c). Establishment of a European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa. https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/commission-decision-2015-7293-20151020_en.pdf, acceso 26 de marzo de 2019.
- COMISIÓN EUROPEA (2015d). Una agenda europea de migración. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/ES/1-2015-240-ES-F1-1.PDF>, acceso 15 de abril de 2017.
- COMISIÓN EUROPEA (2016a). Creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0385&from=ES>, acceso 20 de mayo de 2017.
- COMISIÓN EUROPEA (2016b). Factsheet EUTF Africa: Niger. https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/niger_vf.pdf, acceso 20 de mayo 2018.
- COMISIÓN EUROPEA (2016c). Primer informe de situación sobre el Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5b5656e2-9517-11e6-8e27-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF, acceso 10 de abril de 2019.
- COMISIÓN EUROPEA (2017a). 2017 Annual Report EU Trust Fund for Africa. https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/2017_tffa_en_web_lowres_final05.pdf, acceso 25 de marzo de 2019.
- COMISIÓN EUROPEA (2017b). Migración en la ruta del Mediterráneo central. Gestionar los flujos, salvar vidas en el mar. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6e6590bb-e2fa-11e6-ad7c-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF, acceso 2 de enero de 2018.
- COMISIÓN EUROPEA (2017c). Tercer informe de situación sobre el Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8276879e-07cf-11e7-8a35-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF, acceso 15 de junio de 2017.

- COMISIÓN EUROPEA (2018). Facility for Refugees in Turkey amending Commission Decision C(2015)9500 as regards the contribution to the Facility for Refugees in Turkey. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0321\(01\)&from=SK](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0321(01)&from=SK), acceso 23 de marzo de 2019.
- COMISIÓN EUROPEA (2019). Informe anual sobre la aplicación de los instrumentos de la Unión Europea para la financiación de la acción exterior en 2017. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2019:0037:FIN:ES:PDF>, acceso 23 de marzo de 2019.
- CONCORD (2018a). ¿Asociación o condicionalidad? Supervisión de los Pactos sobre Migración y el Fondo Fiduciario de la UE para África. https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2018/04/EUTFReport2018_-espa%C3%B1ol.pdf, acceso 2 de mayo de 2018.
- CONCORD (2018b). CONCORD Aidwatch 2018. EU Aid: a broken ladder? <https://library.concordeurope.org/record/2041/files/DEEEP-REPORT-2018-070.pdf>, acceso 24 de marzo de 2019.
- CONCORD (2018c). CONCORD Aidwatch 2018 Aid and Migration. The externalisation of Europe's responsibilities. https://www coordinationsud.org/wp-content/uploads/CONCORD_AidWatchPaper_Aid_Migration_2018_online.pdf, acceso 9 de abril de 2019.
- CONSEJO, PARLAMENTO EUROPEO Y COMISIÓN EUROPEA (2017). El Nuevo Consenso Europeo en Materia de Desarrollo «Nuestro Mundo, Nuestra Dignidad, Nuestro Futuro». https://www.consilium.europa.eu/media/24004/european-consensus-on-development-2-june-2017-clean_final.pdf, acceso 2 de enero de 2018.
- D'APOLLONIA AC, REICH S (2008). The securitization of immigration. Immigration, integration and security. America and Europe in Comparative perspective. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- EUROPA PRESS (2019). Organizaciones sociales piden no considerar a Marruecos «puerto seguro» para migrantes por sus «violaciones de derechos», 1 de abril. <https://www.europapress.es/andalucia/noticia-organizaciones-sociales-piden-no-considerar-marruecos-puerto-seguro-migrantes-violaciones-derechos-20190405171455.html>, acceso 9 de abril de 2019.

- HUYSMANS J (2000). The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Markets Studies* 38(5):751-777.
- HUYSMANS J (2002). Defining Social Constructivism in Security Studies: The Normative Dilemma of Writing Security. *Alternatives* 27:41-62.
- LAHAV G (2015). The «securitization of migration» in the U.S. and Europe. The «external enemy» versus the «internal enemy». *The International MA Program in Migration Studies*.
- OIM (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES) (2018). Informe sobre las migraciones en el mundo 2018. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf, acceso 10 de abril de 2019.
- OIM (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES) (2019). Mediterranean Update. Migration flows Europe: arrivals and fatalities. En: Missing migrants. Tracking deaths along migratory routes. <https://missingmigrants.iom.int/mediterranean-update>, acceso 7 de enero de 2019.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (2005-2008). Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y Agenda de Acción de Accra. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>, acceso 2 de junio de 2017.
- OXFAM (2017a). An emergency for who. The EU emergency Trust Fund for Africa. Oxfam Briefing Note. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620380/bp-emergency-for-whom-eutf-africa-migration-151117-en.pdf;jsessionid=300574491B5561210FFCA9802130F0D3?sequence=13>, acceso 10 diciembre de 2017.
- OXFAM (2017b). Beyond «Fortress» Europe. Oxfam Briefing Note. https://d1tn3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs-public/file_attachments/bp-principles-humane-eu-migration-policy-111017-en.pdf, acceso 10 de diciembre de 2017.
- OXFAM INTERMÓN (2018). Origen, tránsito y devolución. Las personas refugiadas y la crisis política de la UE. Documento de discusión de Oxfam Intermón. <https://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/personas-refugiadas-Origen-transito-devolucion.pdf>, acceso 10 de septiembre de 2018.

- PÉREZ DE ARMIÑO K (2015). Estudios de seguridad: de la visión tradicional a los enfoques críticos. En: Arenal C, Sanahuja JA (coords.). Teorías de las relaciones internacionales. Tecnos, Madrid, pp 301-328.
- PNUD (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO) (2018). Índices e indicadores de desarrollo humano. Actualización estadística de 2018. http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf, acceso 10 de abril de 2019.
- SANAHUJA JA (2001). Crisis de la deuda, ajuste obligatorio y «Consenso de Washington» (1982-1994): el Banco Mundial y las dinámicas de la globalización. En: Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza. Intermón Oxfam, Barcelona, pp. 111-148.
- SANAHUJA JA (2015). Los desafíos de la teoría crítica de las Relaciones Internacionales. En: Arenal C, Sanahuja JA (coords.). Teorías de las relaciones internacionales. Tecnos, Madrid, pp. 157-188.
- SANAHUJA JA (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. Anuario 2015-2016. Ceipaz, Madrid, pp. 71-105.
- SANAHUJA JA, SCHÜNEMANN J (2012). El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda. En: Sanahuja JA (coord.). Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores. ICEI/Editorial Complutense, Madrid, pp. 17-70.
- SMITH S (2005). The contested concept of security. En: Booth K (ed.). Critical Security Studies and World Politics. Lynne Rienner Publishers, Londres.
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2018). Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África: flexible, pero insuficientemente enfocado. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_32/SR_EUTF_AFRICA_ES.pdf, acceso 24 de marzo de 2019.
- UNIÓN EUROPEA (2016). Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf, acceso 10 de marzo de 2018.
- VERDES-MONTENEGRO FJ (2015). Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad. Relaciones Internacionales 29:111-131.

- WÆVER O (2015). Ventajas y desventajas de la securitización en el posconflicto. El espectador. <https://www.elspectador.com/noticias/el-mundo/ventajas-y-desventajas-de-la-securitizacion-en-el-posconflicto-articulo-717806>, acceso 19 de septiembre de 2018.
- WATSON SD (2012). Framing the Copenhagen School: Integrating the Literature on Threat Construction. *Millenium: Journal of International Studies* 40(2):279-301.