

01/2020

7 de enero de 2020

*Antonio Poncela Sacho\**

Luces y sombras de la política migratoria de la UE durante el período Mogherini

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## Luces y sombras de la política migratoria de la UE durante el período Mogherini

### Resumen:

El nombramiento de Federica Mogherini como jefa de la diplomacia europea, a finales del año 2014, precedió a un gran crecimiento de la crisis migratoria durante el año 2015, registrándose un fuerte incremento de los flujos con destino a los países meridionales de la UE. Todo ello implicó la adopción de nuevas políticas migratorias en el seno de la Unión, y el establecimiento de unas líneas de colaboración con terceros países, para lograr un control eficaz de la migración. Dichas medidas han tenido un impacto sobre los flujos migratorios, pero la inestabilidad en países africanos y la falta de acuerdo entre los países europeos sugieren que aún queda mucho camino por recorrer.

### Palabras clave:

Control de flujos, migración irregular, operaciones PCSD, países de origen y tránsito, Estados miembros.

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

## *Lights and shadows of EU migration policy during Mogherini mandate*

### *Abstract:*

*The designation of Federica Mogherini as the head of European diplomacy, at the end of 2014, took place just before the growth of the migration crisis during 2015 and a big increase in the migrant flows arriving to the southern countries of the EU. New migration policies were needed to be taken by the UE, and the collaboration with third countries, to achieve effective migration control. These measures have had an impact on migration flows, but instability in African countries, and the lack of agreement between European countries, suggests that there is still much more to do.*

### *Keywords:*

*Flow control, irregular migration, PCSD operations, countries of origin and transit, member States.*

### **Cómo citar este documento:**

PONCELA SACHO, Antonio. *Luces y sombras de la política migratoria de la UE durante el período Mogherini*. Documento de Opinión IEEE 01/2020. [enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie<sup>3</sup>](#) (consultado día/mes/año)

## Introducción

Desde su proceso embrionario, la Unión Europea ha crecido normativamente de manera paulatina en aras de una mayor armonización y homogeneización de procesos regulativos. Además, el establecimiento de organismos que puedan representar una postura común ante terceros actores debe suponer un avance en la presentación de una imagen cohesionada y un fortalecimiento de la UE como actor internacional.

El Tratado de Lisboa, en asuntos de diplomacia y en su política de Seguridad y Defensa, tiene como uno de sus objetivos proveer a la Unión de una mayor coherencia y visibilidad. Su entrada en vigor, el 1 de diciembre de 2009, «dotó a las misiones de la UE de un marco jurídico más completo y ambicioso»<sup>1</sup>, reuniendo todas las disposiciones generales de la acción exterior, y las específicas de la Seguridad y Defensa<sup>2</sup>.

Además, la necesaria coordinación fue encomendada al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, cargo que desde entonces se erige como la voz autorizada de la UE en sus relaciones exteriores. Bajo su batuta se sitúan el Consejo de Asuntos Exteriores, así como el Servicio Europeo de Acción Exterior.

Pero esta idílica visión de la UE como un agente internacional con una postura común ante los grandes temas de carácter transnacional presenta ciertas fisuras. La cohabitación de la soberanía nacional con la cesión de competencias al ámbito comunitario ha supuesto posturas enfrentadas entre el todo y las partes. Para convertirse en un factor decisivo, la voluntad de los Estados miembros en política exterior debe alinearse claramente con la de las instituciones europeas<sup>3</sup>. Sin embargo, algunos posicionamientos en clave nacional sugieren que la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) «podrá ser considerada una política “común”, pero difícilmente llegará a

---

<sup>1</sup> BARCELÓ, María Juliá, “Las misiones de paz de la Unión Europea. Fundamentos jurídicos, origen y desarrollo, sistema organizativo, Procedimiento de creación y seguimiento y acuerdos internacionales de Ejecución”, Tesis doctoral presentada para el programa de doctorado interdisciplinario internacional sobre la sociedad de la información y del conocimiento materia: derecho internacional y derecho de la unión europea, Universidad Oberta de Catalunya, p. 175, 2012.

<sup>2</sup> Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. Título V: Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común, 2009

<sup>3</sup> ARTEAGA, Félix, “La defensa europea entre la estrategia global y su implementación”, Documento de trabajo 16/2016, Real Instituto Elcano, p. 4, 2016.

ser una política “comunitaria” [...] por entrar dentro del “núcleo duro” de la soberanía de los Estados»<sup>4</sup>.

Estas dificultades se han evidenciado en las respuestas de los países miembros de la UE ante el auge de la crisis migratoria desde el año 2015; y las dispares formas de afrontarla dentro de la Unión. Por ello, la jefa de la diplomacia europea durante los últimos cinco años, Federica Mogherini, ha procurado armonizar la política migratoria comunitaria, pues según sus propias palabras, «la credibilidad externa de la UE depende en gran medida de la coherencia y la consistencia internas»<sup>5</sup>. Además, durante este período se han intensificado los foros de diálogo y la cooperación con agentes externos, principalmente países de origen y tránsito.

### **La problemática migratoria en el ámbito intracomunitario**

El aumento del flujo migratorio hacia la UE tuvo un extraordinario repunte a los pocos meses de la toma de posesión de Mogherini como alta representante en noviembre de 2014. Esta situación obligó a desarrollar y fortalecer el pilar migratorio, dentro de la política exterior europea. De este modo, se han intensificado los foros de diálogo con terceros países, se ha publicado regulación normativa para afrontar el fenómeno migratorio a medio y largo plazo, y se han llevado a cabo medidas de urgencia con acción y efecto inmediatos, cuando ha sido necesario.

La base jurídica de la política migratoria de la Unión Europea establece una competencia compartida entre la Unión y los Estados, para lograr «una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas»<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> RUIZ GONZÁLEZ, Francisco J., “El papel como actor global de la Unión Europea desde la entrada en vigor del «Tratado de Lisboa»”, Fundación Ciudadanía y Valores, p.14, 2011.

<sup>5</sup> Declaración de la Alta Representante Federica Mogherini sobre migraciones, 2015. Disponible en: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/6037/speech-hrvp-federica-mogherini-migration\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/6037/speech-hrvp-federica-mogherini-migration_en). Consultado el 2/12/2019.

<sup>6</sup> Art. 79 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=es>. Consultado el 26/11/2019

Además, se establece un principio de solidaridad entre los Estados que determina un reparto equitativo de responsabilidad y cargas financieras derivadas de la política migratoria<sup>7</sup>.

Los rasgos generales de la política comunitaria incluyen medidas de control de las fronteras exteriores, normativa para la resolución de las solicitudes de asilo, así como el establecimiento de diálogo y cooperación con países de origen y tránsito. Para un completo desarrollo de estos, la UE en su conjunto ha activado mecanismos que deben permitir la aplicación de las disposiciones incluidas en el Tratado de Lisboa. La Agenda Europea sobre Migración, la Estrategia de Seguridad de la UE o el Plan de Acción contra el tráfico ilícito de migrantes, son sólo la punta del iceberg de los esfuerzos llevados a cabo para ofrecer una respuesta común y consensuada por los Estados miembros.

En ese sentido, Mogherini ha tendido puentes para mantener abiertos todos los canales de comunicación en un período especialmente difícil. La llegada masiva de migrantes ha puesto en dificultades a los países miembros como Estados soberanos; y a la propia Unión como institución supranacional defensora de un amplio espectro de derechos para todos los que se encuentran dentro de su territorio. Las diferentes visiones nacionales al respecto de la gestión de la crisis, en base a su ideología política o su situación geográfica, se han traducido en divergencias entre los Estados acerca de las políticas migratorias a llevar a cabo y el modo de aplicación del principio de solidaridad. Los distintos puntos de vista acerca de la implementación de las políticas de integración de los migrantes, la aplicación del Convenio de Dublín o los desiguales sistemas de regulación del sistema de asilo han provocado una serie de desajustes, en un momento especialmente sensible para el futuro de la Unión, con el crecimiento de partidos nacionales euroescépticos, y las dificultades para encontrar una solución consensuada al *brexit*.

En referencia a la Regulación de Dublín, sistema que trata de armonizar las políticas de asilo en la UE, se ha mostrado ineficiente por las continuas disensiones a la hora de repartir la responsabilidad entre los Estados miembros y, además, «como los refugiados no son tratados de manera uniforme y la proporción de reconocimientos varía, se han

---

<sup>7</sup> Art. 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=es>. Consultado el 26/11/2019.

visto estimulados los desplazamientos secundarios»<sup>8</sup>. Entre las críticas recibidas, destacan su escasa equidad y eficiencia, la desproporción de responsabilidad que recae en los países fronterizos, y la vulneración de derechos de los refugiados<sup>9</sup>.

Hay ejemplos que ilustran esta desproporcionalidad, como la decisión alemana de abrir sus puertas a refugiados procedentes de Hungría, en el año 2015, y no enviar a demandantes de asilo sirios hacia sus países de acceso a la UE. Se trató esta de una decisión humanitaria sin precedentes en la Unión, y fue aplaudida por la Comisión Europea, por el reconocimiento implícito de no poder dejar a «Estados miembros situados en las fronteras exteriores gestionar solos el gran número de demandas de asilo buscando refugio en Europa»<sup>10</sup>. Como contrapunto, los países del llamado grupo de Visegrado (República Checa, Eslovaquia, Polonia y Hungría) se han mostrado disconformes con el reparto de cargas para solicitantes de asilo que se estableció en el año 2015, llegando a «aceptar a las personas en reubicación en una proporción muy inferior al compromiso adquirido [...] o negándose a cumplir sus obligaciones de reubicación»<sup>11</sup>.

Otro ejemplo que puso de manifiesto estos problemas de sintonía interna se produjo en el año 2018 con la decisión del Gobierno italiano de no admitir el atraque en sus puertos de los barcos que hubiesen recogido migrantes en la ruta del Mediterráneo central. Promovido por el entonces ministro del Interior, Matteo Salvini, este cierre de los puertos italianos vino acompañado de la aprobación de un decreto ley de seguridad y migración, que implicaba un enfoque restrictivo sobre los derechos de los migrantes y los solicitantes de asilo, poniendo en duda el principio de no devolución<sup>12</sup>. Ante la crisis abierta por la posición del Gobierno italiano de no permitir los desembarcos, la UE abogó

---

<sup>8</sup> MAIHOLD, Günter, "Migración, control de fronteras y acuerdos migratorios de la Unión Europea con terceros países", Revista Mexicana de Política Exterior, n. 111, 2018.

<sup>9</sup> GARCÉS-MASCAREÑAS, Blanca, "Por qué Dublín «no funciona»", Notes internacionals CIDOB (n. 135), 2015.

<sup>10</sup> Declaraciones de Natasha Bertaud, portavoz de la Comisión Europea. Disponible en: <https://www.dw.com/en/germany-suspends-dublin-rules-for-syrians/a-18671698>. Consultado el 29/11/2019

<sup>11</sup> GORTÁZAR, Cristina, "La contradicción de Europa. 'Políticas realistas' versus Derechos Humanos en la denominada 'Crisis de los Refugiados'", 2017.

<sup>12</sup> Carta, Silvia, "Beyond closed ports: the new Italian Decree-Law on Immigration and Security", EU immigration ad Asylum Law and Policy, 2018. Disponible en: <https://eumigrationlawblog.eu/beyond-closed-ports-the-new-italian-decree-law-on-immigration-and-security/>

por contemporizar la situación, respaldando al gobierno italiano, abogando por que fuese la Guardia Costera libia se hiciese cargo en primera instancia de los rescates, pero también intentando coordinar con otras agencias, como ACNUR y OIM, la repatriación voluntaria de migrantes antes de partir de los puertos libios hacia Italia<sup>13</sup>.

### **Medidas impulsadas para hacer frente a la crisis migratoria de 2015: movimiento de acción-reacción**

La actual crisis migratoria ha tenido, desde su origen, el mar Mediterráneo como uno de sus principales puntos neurálgicos, siendo el lugar donde convergen ciudadanos procedentes de territorios con una gran inestabilidad, como ciertas zonas del Sahel, Libia o Siria, entre otros. Solo en el año 2015, se registraron un total de 1 200 000 llegadas por mar a Europa de manera fundamental a las costas griegas e italianas<sup>14</sup>.

Esta masiva llegada de migrantes a las costas del sur de Europa, así como el elevado número de personas ahogadas antes de conseguirlo, supusieron un importante acicate para reactivar las principales medidas que en materia migratoria ha venido desarrollando la Unión Europea. De este modo, en líneas generales, se ha tratado de reforzar la cooperación con los países de origen y tránsito, buscando una gestión de la inmigración más coherente y eficaz. Todas las medidas van encaminadas a desarrollar un plan integral que afronte el problema de la inmigración ilegal, atacando sus causas profundas, desde los conflictos armados, la pobreza o el cambio climático.

La Cumbre de la Valeta del año 2015 fijó unas líneas generales y de responsabilidad compartida entre jefes de Estado y de Gobierno europeos y africanos con la firme propuesta de abordar las causas profundas de la migración de manera cooperativa, estableciendo canales migratorios legales.

A nivel más concreto, uno de los principales ejes sobre los que giran las acciones que lleva a cabo la UE es la Agenda Europea de Migración, que vio la luz en mayo del año 2015. Sobre ella, la Comisión Europea sentó las bases para poner freno a la migración

---

<sup>13</sup> GONZÁLEZ, Carmen, "El Consejo Europeo y las migraciones, ¿se ha avanzado algo?", ARI 85/2018, Real Instituto Elcano, 2018.

<sup>14</sup> Organización Internacional para las Migraciones (OIM), "Global Migration Trends 2015 Factsheet, Disponible en: <https://www.iom.int/news/iom-releases-global-migration-trends-2015-factsheet>. Consultado el 30/11/2019.

irregular, gestionar las fronteras de forma efectiva, y elaborar una política de migración con una política de asilo común más sólida, nuevas prioridades en políticas de integración, y la optimización de las medidas beneficios hacia personas afectadas y países de origen<sup>15</sup>. Se trataba de un documento que marcaba a grandes rasgos las líneas a desarrollar, pero que incluía, además, algunas de las medidas específicas que se han llevado a cabo tales como la dotación presupuestaria a los programas regionales de desarrollo y protección en África o la aprobación de una financiación de emergencia para la asistencia sanitaria de migrantes<sup>16</sup>.

A este respecto, en marzo de 2019, Federica Mogherini resaltaba el trabajo conjunto realizado por la UE con la Unión Africana y las Naciones Unidas, «ayudando a miles de personas en situación de desamparo, ayudando a muchas a regresar a casa para iniciar una actividad, salvando vidas y luchando contra los traficantes»<sup>17</sup>. No obstante, la posición oficial de la Comisión es la de inconformismo ante un fenómeno que ha disminuido, el de los flujos migratorios irregulares, pero que aún requiere de una acción más sólida para terminar con sus causas profundas. En una de sus últimas intervenciones, la alta representante describía que los acontecimientos de los últimos años han puesto de manifiesto que ningún país puede abordar la lucha contra el tráfico de migrantes de manera individual, y que «solo trabajando juntos podemos enfrentarnos a estos desafíos globales de una manera efectiva, humana y sostenible»<sup>18</sup>.

También la Agenda Europea de Seguridad valora la necesidad del desmantelamiento de «las redes de delincuencia organizada dedicadas al tráfico ilícito de migrantes mediante

---

<sup>15</sup> Fichas temáticas sobre la Unión Europea, relativa a la política de inmigración. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/152/la-politica-de-inmigracion>. Consultado el 29/11/2019.

<sup>16</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Agenda Europea de Migración, 2015. Consultado el 1/12/2019.

<sup>17</sup> Comunicado de prensa de la UE, “La Agenda Europea de Migración: la UE debe mantener los avances registrados en los cuatro últimos años”, 2019. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_19\\_1496](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_1496), consultado el 1/12/2019.

<sup>18</sup> Comunicado de prensa de la Comisión Europea, “European Agenda on Migration four years on: marked progress needs consolidating in face of volatile situation”, 2019. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_6075](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_6075). Consultado el 1/2/2019.

el refuerzo de las investigaciones transfronterizas»<sup>19</sup>, lo cual se conseguirá, en términos generales, con una actuación conjunta en materia de seguridad.

De la conjunción de ambas agendas, la de Migración y la de Seguridad, surgió el Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015-2020), con el objetivo de establecer acciones específicas. El objetivo principal de este ambicioso plan es el de lograr, mediante un enfoque multidisciplinar, la participación de multitud de actores (UE, países de origen y tránsito, organizaciones internacionales, sociedad civil, entre otros) y abarcar «todos los tipos y fases del tráfico ilícito de migrantes y todas las rutas migratorias»<sup>20</sup>. Entre estas medidas, se incluye el aumento del flujo de información entre agencias acerca de los modelos económicos de las redes de tráfico ilícito, una mejor asistencia a los migrantes vulnerables, o una mejora de la eficacia del retorno como un factor disuasorio.

En cuanto al fortalecimiento de la cooperación con terceros países durante estos últimos cinco años, se han dado importantes pasos hasta convertirse en un elemento fundamental de la política migratoria europea. Tal es así que una de las primeras medidas impulsadas, en el año 2015, fue la creación de un fondo fiduciario de emergencia para la estabilidad y atención a las causas fundamentales de la migración irregular y las personas desplazadas en África, empleándose una buena parte de las ayudas en intervenciones en el sector seguridad, como equipamiento o formación policial<sup>21</sup>. También vio la luz un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración, cuyos puntos principales giran en torno al aumento de la asistencia financiera, como principal donante mundial de ayuda al desarrollo y ayuda humanitaria; y la búsqueda de la colaboración para luchar contra el tráfico de migrantes. Este marco de asociación trata de revertir la tendencia migratoria, ofreciendo ayuda para que terceros países desarrollen sus propias capacidades de gestión de fronteras, así como ofrecer canales de migración legales, y un aumento de la

---

<sup>19</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Agenda Europea de Seguridad”, 2015. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0185>. Consultado el 1/2/2019.

<sup>20</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité De Las Regiones, Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015 - 2020). Disponible en:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0285>. Consultado el 2/12/2019

<sup>21</sup> OLIVIÉ, Iliana, y PÉREZ, Aitor, “¿Una nueva agenda? La narrativa de la seguridad en el discurso europeo del desarrollo”, ARI 105/2018, Real Instituto Elcano, 2018.

cooperación en materia de readmisión y retorno<sup>22</sup>. Por otra parte, se ha dado un nuevo impulso a la Política Europea de Vecindad tratando de flexibilizar sus programas y poder adaptarlos a las necesidades de cada socio preferente.

Otro aspecto fundamental de este período lo constituye la publicación de la Estrategia Global de la UE en el año 2016, donde el aspecto migratorio es considerado como uno de los principales desafíos a los que la UE debe hacer frente, lo que requiere superar la fragmentación de las políticas exteriores; y «exige una conjunción de políticas equilibrada y respetuosa de los derechos humanos que aborde la gestión de los flujos y sus causas estructurales»<sup>23</sup>. Esta estrategia vio la luz «en un momento el cual se necesitaba desarrollar mayor convergencia europea entre el ámbito político y el militar»<sup>24</sup>, y así lo entendió también el Consejo de la UE, que incluyó las «misiones y operaciones de la PCSD a la paz y estabilidad internacionales, como parte esencial del enfoque integrado de la UE de los conflictos y las crisis»<sup>25</sup>.

Por tanto, la PCSD se ha convertido en otro de los baluartes en la lucha contra el tráfico ilegal de migrantes, y un instrumento para lograr unos flujos migratorios legales y ordenados. Como ejemplos tangibles es posible destacar las acciones que se están llevando a cabo en Libia, puerto de salida de las operaciones marítimas de las mafias del tráfico de personas que operan en la ruta del Mediterráneo central. Por un lado, está la Operación Sophia, que a partir del año 2015<sup>26</sup> se convirtió en la respuesta militar para hacer frente a la tragedia humanitaria provocada por el tráfico ilegal de migrantes procedentes de los puertos libios. Actualmente, la misión sigue en marcha, prorrogada

---

<sup>22</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y al Banco Europeo de inversiones sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0385>. Consultado el 2/12/2019

<sup>23</sup> Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, “Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte”.

<sup>24</sup> CASABÓN, Cristina, “La estrategia Mogherini en la crisis del Mediterráneo: por un enfoque político con una dimensión de seguridad”, Documento de Opinión 61/2016, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2016.

<sup>25</sup> Comunicado de prensa del Consejo Europeo / Consejo de la Unión Europea, “Seguridad y defensa: el Consejo adopta unas conclusiones”, 2016. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/17/security-and-defence-council-adopts-conclusions/>. Consultado el 1/2/2019.

<sup>26</sup> Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo de 18 de mayo de 2015, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo Central Meridional (EUNAVFOR MED)

hasta el 31 de marzo de 2020, pero sus funciones quedaron descafeinadas el 1 de abril de 2019, al suspenderse de manera temporal la utilización de medios navales propios de la UE. La fuerte reducción del flujo de migrantes en el Mediterráneo central y, sobre todo, la falta de consenso entre los países europeos acerca del ataque de los barcos que recogen a los migrantes en el mar, son las principales causas que han generado este descenso de los recursos militares utilizados. Por otro lado, la Unión Europea desarrolla la misión EUBAM Libia, esta vez dentro de territorio libio, cuya función principal es ayudar a que el gobierno libio adquiera capacidades de gestión fronteriza.

Por último, durante esta etapa ha visto la luz la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, con funciones ampliadas de las que llevaba a cabo hasta entonces FRONTEX, de modo que, a partir de su creación, y en palabras del comisario de Migración, Asuntos de Interior y Ciudadanía, Dimitris Avramopoulos, «la frontera exterior de la UE de un Estado miembro es la frontera exterior de todos los Estados miembros, tanto desde el punto de vista jurídico como operativo»<sup>27</sup>.

### **Punto de situación y perspectivas de futuro**

Una política exterior eficaz, y común a todos los países europeos, constituye un requisito para el fortalecimiento de la UE. Desde la promulgación del Tratado de Lisboa, la política exterior de la UE ha ganado protagonismo, como demuestra la creación de la figura del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que aglutina funciones de representación y coordinación de toda la acción exterior y de la seguridad común.

La necesidad de dotar a la UE de una política exterior común y consensuada por todos los Estados miembros ha sido frenada, en ocasiones, por la falta de entendimiento entre estos últimos. La integridad territorial y sus límites geográficos han sido objeto de soberanía nacional desde la firma de Westfalia, en 1648, y cada nación defiende intereses particulares que pueden no coincidir siempre con los intereses de la Unión como actor global. Con todo ello, el período Mogherini ha tenido más luces que sombras. Se ha dado un gran impulso en la búsqueda de entendimiento con terceros países,

---

<sup>27</sup> Comunicado de prensa de la Comisión Europea, “Garantizar la seguridad de las fronteras exteriores de Europa. Puesta en marcha de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas”. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_16\\_3281](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_16_3281). Consultado el 2/12/2019.

haciendo frente a una crisis migratoria que, unida al crecimiento de partidos euroescépticos y a las disensiones internas, han llegado a cuestionar la propia existencia de la Unión tal y como está concebida actualmente. Estas diferencias entre los Estados miembros han tenido momentos álgidos durante los últimos cinco años, ofreciendo una imagen de división hacia el exterior, y poniendo palos en las ruedas al impulso que en política exterior ha tratado de dar la alta representante.

A pesar de estos problemas en el seno de la UE, se han llevado a cabo variadas iniciativas para hacer frente a los desequilibrios que generan unos flujos migratorios insostenibles, se ha tratado de comprender los problemas estructurales que afectan a los países de origen, impulsando medidas de fomento de la democracia y el Estado de derecho y potenciando importantes reformas en el sector seguridad, con apoyos económicos y de formación en materia de fronteras. En clave interna, y en aras de lograr una política migratoria y de fronteras comunitaria, Mogherini ha centrado sus esfuerzos en la búsqueda del diálogo, y la llegada a puntos de entendimiento —en ocasiones acuerdos de mínimos— con el objetivo de mantener la política migratoria en la agenda política y desarrollar la normativa establecida en el Tratado de Lisboa.

De este modo, a pesar de las disensiones en materia migratoria, y las dificultades para lograr acuerdos debido a las grandes diferencias existentes entre los gobiernos nacionales, el período de Federica Mogherini como alta representante se ha caracterizado por una continua exploración hacia el establecimiento de acuerdos con países de origen y tránsito. Gracias a su función catalizadora se han alcanzado importantes logros, participando activamente en la reducción de los flujos, y fomentando políticas eficaces que favorecen el retorno voluntario de manera segura. En una de sus últimas declaraciones como alta representante, Federica Mogherini afirmaba que durante los últimos años «hemos construido una política migratoria exterior de la UE, que antes no existía, [...] y se han establecido canales de migración legales, [...] y se ha luchado contra los traficantes de personas»<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> MOGHERINI, Federica, "European Agenda on Migration four years on: Marked progress needs consolidating in face of volatile situation". Disponible en:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_6075](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_6075). Consultado el 1/12/2019

Es tarea de su sucesor, el español José Borrell, profundizar en los hitos conseguidos y estimular a los mandatarios nacionales a llegar a acuerdos que permitan colaborar en la erradicación de la migración irregular lo más cerca del origen posible; y lograr flujos ordenados que cuenten con el respaldo de todos los países receptores. En el horizonte cercano aparecen abiertos varios frentes, como la necesidad de revisar el Plan de Acción para hacer frente a la migración, reactivar de manera precisa las operaciones que se llevan a cabo en el Mediterráneo para luchar contra el tráfico ilícito de migrantes; o la búsqueda de acuerdos que permitan una mejor aplicación del sistema de asilo en la Unión.

*Antonio Poncela Sacho\**  
Comandante DEM Ejército del Aire