

# La externalización interna de las fronteras en el control migratorio en la UE

## The internal externalisation of borders for migration control in the EU

### Iker Barbero

Profesor agregado, Departamento de Derecho Administrativo, Constitucional y Filosofía del Derecho, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. [iker.barbero@ehu.eus](mailto:iker.barbero@ehu.eus)

### Giacomo Donadio

Investigador predoctoral, Departamento de Derecho Administrativo, Constitucional y Filosofía del Derecho, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. [giacomo.donadio@ehu.eus](mailto:giacomo.donadio@ehu.eus)

**Cómo citar este artículo:** Barbero, Iker y Donadio, Giacomo. «La externalización interna de las fronteras en el control migratorio en la UE». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 122 (septiembre de 2019), p. 137-162. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.122.2.137

**Resumen:** Las fricciones que han ocurrido –y siguen ocurriendo– en algunas de las fronteras internas de la Unión Europea representan el reflejo de unos mecanismos de delegación y de transferencia del control migratorio entre estados miembros. El presente artículo se aproxima a estas dinámicas –definidas como «externalizaciones internas»– a través del análisis comparado de la gestión concreta y de la regulación jurídica de las fronteras franco-española y franco-italiana. Se trata de dos fronteras parecidas entre sí en muchos aspectos (dos cadenas montañosas que separan el mismo Estado, Francia) y, a la vez, muy distintas (intensidad geográfica de los controles y tipologías de cruces), cuya comparación podría ser reveladora de los mecanismos de control fronterizo que caracterizan la relación de subordinación entre estados miembros, y que representan verdaderas externalizaciones de las fronteras internas en la UE. Algunos países se ven obligados a asumir el papel de estados de contención.

**Palabras clave:** fronteras europeas, externalización interna, acuerdos bilaterales, extranjería, España, Italia, Francia, UE

**Abstract:** *The friction that has occurred – and continues to occur – at some of the European Union's internal borders is a reflection of mechanisms for the delegation and transfer of immigration control between member states. This paper addresses these dynamics – defined as "internal externalisation" – through a comparative analysis of the specific management and legal regulation of France's border with Spain and Italy. These two borders are similar in many respects (being two mountain ranges) but are, at the same time, very different (in the geographical intensity of the controls and types of crossings). Comparing them could reveal the border control mechanisms that characterise the subordinate relationships between member states, and which represent true externalisation of the EU's internal borders. Some states are forced to take on the role of containment states.*

**Key words:** *European borders, internal externalisation, bilateral agreements, immigration, Spain, Italy, France, EU.*

## Las externalizaciones externas e internas en el gobierno de la movilidad de la UE

El 16 de octubre de 2018, la Fiscalía de Turín anunciaba la apertura de una investigación contra gendarmes franceses por la presunta violación del artículo 12, apartado 3, del Decreto Legislativo 286/98<sup>1</sup>, relativo a actos dirigidos a favorecer el ingreso irregular de extranjeros en el territorio del Estado italiano. Esa medida se debía a lo ocurrido días antes, el 13 de octubre, cuando unos agentes de la policía italiana<sup>2</sup> grabaron a una patrulla de la Gendarmería francesa abandonando a unos migrantes en el municipio de Claviere (Piamonte, Italia). Unos días después, el 22 de octubre de 2018, a

**Los mecanismos de externalización del control fronterizo no se limitan exclusivamente a formas de delegación hacia países externos a la UE, sino que caracterizan también las relaciones entre estados miembros como «externalizaciones internas» dentro de la propia UE.**

algo más de 1.000 kilómetros de distancia, la televisión pública vasca emitía las imágenes de una furgoneta conducida por policía nacional francesa, pero sin distintivos policiales oficiales, que trasladaba de madrugada a unos migrantes africanos, apenas un kilómetro a través de la frontera francesa hasta

territorio español, donde les obligaban a descender del vehículo. Estas dos narraciones no son meras anécdotas, sino que son ejemplos paradigmáticos y consolidados de una práctica policial habitual y que consiste en devolver a las personas que han sido detenidas en suelo francés, por carecer de la documentación en regla al ingreso, sin la observación del protocolo policial entre estados miembros europeos. Además, demuestran un evidente conflicto entre la voluntad institucional y de los tratados europeos de preservar y consolidar un espacio de libertad de circulación, y las praxis cotidianas en los contextos fronterizos.

Estas imágenes nos permiten subrayar cómo el fortalecimiento de las fronteras externas de la UE (Leonard, 2010; Campesi, 2011; López-Sala, 2015; Monar, 2017) y la implementación de estrategias de externalización del control fronterizo (Zaiotti, 2016; Zapata-Barrero, 2013; Akkermann, 2018)

- 
1. Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n.º 286: «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero».
  2. *Divisione Investigazioni Generali e Operazioni Speciali (DIGOS)*.

no solamente representan la consecuencia de la creación de un área de libre circulación, sino, más bien, su condición de existencia y de sobrevivencia (Walters y Haahr, 2004; Campesi, 2015; Kasparek, 2016). Eso coincide con una política europea de inmigración y asilo que ha consistido, y consiste en la actualidad, fundamentalmente en el control selectivo de la inmigración a través de una serie de mecanismos normativos, instrumentales y personales localizados en distintos puntos del trayecto migratorio (Huysmans, 2000; Bontempi, 2001; Guiraudon, 2003; Solanes, 2005; Rea, 2006; Barbero, 2012). Dentro de este marco, este artículo considera otra perspectiva posible que hasta ahora no ha encontrado espacio suficiente en el debate relativo al gobierno de la movilidad en la UE: los mecanismos de externalización del control que se acaban de mencionar no se limitan exclusivamente a formas de delegación hacia países externos a la UE, sino que caracterizan –cada vez más– también las relaciones entre estados miembros, pudiendo ser definidas, de manera oximorónica, como «externalizaciones internas» (Heller y Pezzani, 2015)<sup>3</sup> dentro de la propia UE.

Esta realidad se debe, en buena medida, a políticas europeas en materia de asilo que, a pesar de las intenciones originarias de armonización normativa en todos los países europeos, han determinado una geografía desigual en la distribución de las personas migrantes dentro de la UE (ibídem). En este sentido, el Reglamento de Dublín, al establecer como responsables de la solicitud de asilo a los estados de primer acceso a la UE (criterio prevalente, aunque residual), ha supuesto una sobrecarga de los países periféricos, que se han encontrado sometidos al rol de vigilantes de las fronteras en el interés de todos los estados miembros y de países de acogida de los solicitantes de asilo<sup>4</sup> (Favilli, 2018;

- 
3. Se trata de una definición que, según Heller y Pezzani (2015), encuentra su fundamento en una reflexión más amplia, relativa a la crisis del régimen fronterizo de la UE. Dentro de este marco, la normativa europea en materia de asilo, al determinar una sobrecarga de los países periféricos de la UE, juega un papel importante en la producción de muertes en el Mediterráneo (ya que desincentiva a estos estados a dar asistencia en el mar, para evitar la consecuente obligación a la asistencia en tierra) y se presenta como una dimensión interna de las políticas de externalización. En este artículo se tratará de contribuir a profundizar esta dimensión interna de las políticas de externalización también a través del análisis de otros instrumentos que caracterizan estas relaciones entre países miembros de la UE, como los acuerdos de readmisión, la cooperación policial y las praxis fronterizas.
  4. Aunque es necesario destacar que el número de las ejecuciones de las solicitudes de retorno hacia los estados de primer acceso a la UE, según los informes anuales de la Asylum Information Database (AIDA), ha sido relativamente bajo en los últimos años. Eso demuestra que no se trata de un procedimiento preferente ni efectivo, tanto por la falta de voluntad por parte de las autoridades, como por las complejidades técnicas que presenta el procedimiento.

Garcés-Mascareñas, 2015). A eso se puede además añadir el llamado «enfoque *hotspot*» que, con el objetivo declarado (y desestimado) de facilitar la reubicación temporal de los solicitantes de asilo como medida en beneficio de los países periféricos más afectados por una fuerte afluencia de nacionales de terceros países (Prieto, 2016), ha conseguido de facto el resultado opuesto, favoreciendo la eficaz aplicación de los mecanismos de transferencia del control a través del apoyo operativo en la identificación, registro, toma de huellas dactilares y entrevistas a dichos solicitantes. Sin embargo, estos mecanismos de externalización interna no dependen exclusivamente de las normas de la UE en materia de asilo, o de las medidas provisionales que se acaban de mencionar, sino que están también caracterizados por la existencia –y una cierta aplicación– de instrumentos jurídicos como los acuerdos bilaterales de readmisión y de cooperación transfronteriza, así como por determinadas praxis en la gestión de las fronteras internas. Se trata de instrumentos jurídicos ampliamente utilizados también en los procesos de externalización hacia países ajenos a la UE, lo que confirma la existencia de una fuerte analogía entre la vertiente externa y la vertiente interna de los procesos de externalización, cuyo intento parece ser –en ambos casos– empujar el control migratorio hacia el Sur<sup>5</sup>. Son ilustrativas de esta situación las palabras del primer ministro danés, Lars Rasmussen, cuando en mayo de 2017 dijo que «los controles fronterizos continuarán a menos que la UE encuentre milagrosamente formas de recuperar el control de sus fronteras exteriores e Italia desacelere el flujo de refugiados hacia Europa»<sup>6</sup>.

Dentro de este marco de reflexión, la situación de Italia y España resulta ser paradigmática. Se trata de dos países periféricos de primera llegada a la UE y, al mismo tiempo, limítrofes con Francia, que, en algunas ocasiones, representa un

---

5. El enfoque del presente artículo no permite profundizar de manera específica en el alcance de estas praxis respecto al tema, más general, de las geografías de la movilidad. Sin embargo, cabe señalar que se trata de procesos que contribuyen a limitar las geografías autónomas de las personas migrantes, y que, como tales, pueden ser concebidas como formas de contención. Esta noción, en efecto, tal y como señalan Martina Tazzioli y Glenda Garelli (2018), no coincide con aquella de confinamiento, al tener, entre otros aspectos, una relación distinta con el concepto de movilidad. Justamente la comprensión de la relación entre contención y movilidad es lo que permite indagar las formas de «contención más allá de la detención» y –consecuentemente– salir de las lógicas binarias movilidad/inmovilidad, concentrándose en las formas de control migratorio basados en el gobierno de un movimiento que resulta forzado institucionalmente, a través de interrupciones, desaceleraciones y desvíos de los movimientos de las personas migrantes (ibídem).

6. Véase: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-denmark-border/denmark-may-extend-border-controls-beyond-six-more-months-defying-eu-idUSKCN18C1V1>

país de tránsito en los proyectos migratorios y, en otras, directamente es el país de destino de las personas migrantes. En los siguientes apartados, además de presentar dos contextos fronterizos concretos (los Pirineos y los Alpes), se analizarán los instrumentos jurídicos que regulan la gestión y el cruce de las fronteras internas con el Estado francés: los acuerdos de cooperación policial y los acuerdos de readmisión frente al restablecimiento de los controles de fronteras. El análisis jurídico crítico se combina siempre con una mirada empírica-práctica, conscientes de lo que sucede en lugares como Ventimiglia, Bardonecchia y Claviere (Italia), Briançon (Francia), e Irún o La Jonquera (España). Estas fronteras, en cierta medida, representan el reflejo de estos mecanismos de transferencia y la imagen visible de una Europa polarizada entre Norte y Sur.

**Desde el verano de 2018, la situación en las fronteras de Francia con Italia y España se ha ido asemejando cada vez más. Se podría decir, entonces, que se trata de lugares que presentan una *simetría asimétrica* en la gestión: difiriendo en intensidad geográfica del control y, a la vez, respondiendo a la misma lógica de externalización del control interno en la UE.**

## **Dos contextos fronterizos diferenciados pero paradigmáticos**

En los últimos años, la gestión por parte de Francia de sus dos fronteras internas con los países periféricos (Italia y España) ha sido bastante diferente en cuanto a intensidad geográfica del control y al número de readmisiones y devoluciones ejecutadas. Sin embargo, aunque con matices diferentes, se trata de lugares ambos caracterizados por prácticas policiales cotidianas de control y por consecuencias jurídicas similares para las personas migrantes en el intento de cruce. Además, aunque siga tratándose de dinámicas todavía distintas –como se verá más adelante–, desde el verano de 2018, la situación en ambas áreas se ha ido asemejando cada vez más. Se podría decir, entonces, que se trata de lugares que presentan una *simetría asimétrica* en la gestión: difiriendo en intensidad y, a la vez, respondiendo a la misma lógica de externalización del control interno en la UE. Antes de introducir los instrumentos jurídicos específicos que regulan la gestión concreta de estas fronteras internas, cabe presentar de manera sintética las principales dinámicas de fricción que han ocurrido en los últimos años y que han producido imágenes y praxis en las que se subraya la función de países de necesaria contención de los países periféricos.

Figura 1. Puntos fronterizos entre los estados francés, español e italiano de especial significado



Fuente: Elaboración propia a partir de *Google Maps*.

## La frontera franco-italiana

La frontera franco-italiana, que se extiende a lo largo de 515 kilómetros, presenta su configuración actual a partir de los tratados de paz de 1947 (Tratados de París), aunque la redefinición más significativa se remonta a 1860, con la cesión a Francia de la Saboya y del condado de Niza (Tratado de Turín). Se trata de una frontera constituida por una decena de pasos transitables en coche con facilidad (entre estos, cuatro están representados por túneles transalpinos) y por cuatro líneas de ferrocarriles. Con respecto al movimiento de la población, la frontera ha conocido flujos provenientes de Italia principalmente debidos a la migración económica, entre finales del siglo XIX y principios del XX, y a la migración política, producida por el régimen fascista de Mussolini (Garosci, 1953).

Desde la entrada en vigor de la normativa Schengen (1985), en la frontera franco-italiana se han vivido distintos momentos caracterizados por una especial concentración de personas en tránsito y por momentos de fricciones entre los dos países. Con respecto a la zona de Ventimiglia (en la región de Liguria), si bien ya en la segunda mitad de los años noventa del siglo pasado se desarrolló una fuerte concentración de familias kurdas, es preciso destacar lo ocurrido en 2011, cuando los franceses cerraron repentinamente la fron-

tera (de manera unilateral) para impedir la entrada en territorio francés de miles de jóvenes tunecinos que acababan de cruzar el Mediterráneo tras la caída del régimen de Ben Ali, al inicio de la llamada «primavera árabe». Sin embargo, ha sido la reintroducción de los controles en las fronteras internas, en junio de 2015 (restablecidas en un primer momento de manera unilateral y solamente desde noviembre del mismo año a través de los procedimientos previstos por la normativa europea), lo que ha determinado el comienzo de una crisis humanitaria sistemática que, hasta ahora, con distintas intensidades, nunca ha dejado de existir. Desde entonces, la persistencia de los controles en la frontera, cada vez más intensos, así como las amenazas y abusos a migrantes por parte de algunos policías (Oxfam, 2018: 18) han provocado, y siguen provocando, la búsqueda de canales de acceso alternativo que a menudo son muy peligrosos<sup>7</sup> y que ya han generado más de 20 muertos en los últimos años.

Más al norte, en el área del Valle de Susa, la situación en los últimos años se ha vuelto bastante parecida a aquella que caracteriza la zona de Ventimiglia. Aunque ya se habían registrado casos de este tipo en años anteriores, fue en otoño de 2017 cuando empezó a intensificarse de manera considerable el tránsito de migrantes que intentan cruzar a pie la frontera, generando una fuerte preocupación por la peligrosidad del atravesamiento de estos lugares en los meses invernales. Al paso fronterizo del Colle della Scala, accesible a pie desde Bardonecchia (en la provincia de Turín, región del Piamonte), se ha ido gradualmente añadiendo el paso de Claviere y Montgenèvre<sup>8</sup>, que hoy en día representa el principal lugar de cruce de la zona. También, con respecto a estas rutas de acceso a Francia, es preciso constatar cómo la intensidad de los controles y los abusos de la policía francesa han empujado en muchos casos a la búsqueda de canales de acceso extremadamente peligrosos que, en estos últimos años, han provocado frecuentes hipotermias (que han derivado, en algunos casos, en la amputación de extremidades) y la muerte de tres personas (UNITED, 2018).

---

7. Cabe mencionar, entre otros, los intentos de cruce viajando en tren escondidos en el techo o en las cabinas de electricidad de los vagones, recorriendo tramos de la autopista o de las vías férreas a pie, o cruzando por la noche algunos senderos de montaña en los Alpes marítimos que llegan a Francia (como el peligroso «Passo della Morte»).

8. Claviere y Montgenèvre son dos municipios colindantes; de la provincia de Turín, el primero, y de la región de la Provenza francesa, el segundo.



## La frontera franco-española

La frontera entre los estados español y francés se extiende algo más de 650 kilómetros, a lo largo de la cordillera de los Pirineos desde el mar Cantábrico hasta el Mediterráneo. Si bien la delimitación fronteriza proviene de los denominados Tratados de Bayona, firmados entre 1856 y 1868, la regulación genérica actual de estas zonas fronterizas se debe al Convenio entre España y Francia, relativo a las Oficinas de Controles Nacionales Yuxtapuestos y de Controles en Ruta, de 7 de julio de 1965, por medio del cual se establecen los parámetros principales en lo que refiere a establecimiento de oficinas fronterizas, realización de controles, régimen jurídico de los funcionarios y cooperación conjunta. La línea fronteriza cuenta actualmente con 23 pasos fronterizos, siendo los más importantes los de Irún-Hendaia y La Jonquera-Le Perthus (OHFTP, 2018), que delimitan el sur de Francia con el País Vasco y Cataluña, respectivamente. Como destaca Lafourcade (1998), históricamente este ha sido un espacio de «conflictos interestatales y de colaboración interregional», pero también ha sido testigo del éxodo de refugiados republicanos que huían de la dictadura franquista, así como del contrabando no solo de bienes gravados, sino también de personas, principalmente portugueses en los años sesenta y marroquíes en los setenta y ochenta, con destino al norte de Europa (Pereira, 2008; Fernández Vicente, 2009). Tal vez algunos de los momentos más destacables de tensión social y jurídica se produjeron en pleno proceso de ampliación de la UE entre los años 2003 y 2007, con la devolución a Francia de casi 200.000 rumanos y búlgaros (aún extracomunitarios en ese momento) que intentaban entrar en España principalmente por La Jonquera e Irún, ya que estas devoluciones se producían sistemáticamente de facto, sin que se instruyera procedimiento de devolución alguno y, en consecuencia, sin posibilidad de defensa jurídica (Chueca *et al.*, 2006; Puig Pellicer, 2006; Barbero, 2018).

No cabe duda de que ha sido desde finales de la primavera de 2018 cuando la situación ha empezado a tomar rasgos parecidos al contexto italiano. El 18 de junio de 2018, aparecieron en la estación de autobuses de Donostia-San Sebastián (Guipúzcoa) 46 personas (incluidos dos menores) originarias de Guinea, Malí o Camerún, que procedían de algún centro de acogida de inmigrantes de Andalucía –a cuyas costas habían llegado por vía marítima–, y su objetivo era cruzar la frontera con Francia. Pero fueron obligados a bajar del autobús cuando se encontraban a escasos 30 kilómetros de alcanzar el cruce. Pocos días después, llegaron más autobuses a Donostia y a Bilbao, siguiendo el mismo patrón y perfil de las personas. De esta manera, lo que en principio se trataba de una breve parada para reponer fuerzas o cambiar de medio de transporte, se ha ido convirtiendo en una estancia obligada de varios días o, incluso, semanas. El motivo es que estas personas –*interceptadas* sin documentación en los fuertes controles que la Police Aux Frontières (PAF) está realizando en los principales pasos fronterizos– son inmediatamente devueltas a te-



territorio español, concretamente a la ciudad fronteriza de Irún, sin la observancia de procedimiento alguno. Esta situación ha requerido una urgente intervención social (institucional, pero sobre todo por parte de organizaciones sociales y colectivos ciudadanos como *Irungo Harrera Sarea*, Red de Apoyo de Irún) para paliar el desamparo y satisfacer las necesidades mínimas de los más de 6.000 migrantes –algunos de ellos demandantes de asilo, menores, familias y mujeres víctimas de trata– que han llegado en los últimos meses.

## **La regulación del control fronterizo interno a migrantes en Francia**

Como ya se ha mencionado y sugerido, las fronteras internas de la UE son el reflejo de una dimensión relacional compleja y a menudo conflictiva entre sus estados miembros, que se produce incluso a través de la aplicación de determinados instrumentos jurídicos. A continuación, se intentará profundizar en el marco jurídico que caracteriza la gestión de estos espacios, analizando la normativa relativa a la reintroducción temporal de los controles fronterizos, los acuerdos bilaterales de cooperación policial y de readmisión, así como las consecuencias jurídico-prácticas del régimen de frontera interna. En este sentido, ya se ha dicho que muchos de estos instrumentos encuentran una fuerte correspondencia con aquellos tradicionalmente utilizados para externalizar el control hacia países ajenos a la UE, lo que evidencia la existencia de una profunda analogía entre el nivel interno y el nivel externo de estos mecanismos de externalización.

### **El restablecimiento temporal de controles fronterizos internos en el Código de Fronteras Schengen**

El Código de Fronteras Schengen (CFS)<sup>9</sup>, en diálogo con el originario artículo 2.2 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, establece tres procedimientos que permiten el restablecimiento temporal de los controles fronte-

---

9. Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen).

rizos en las fronteras interiores. El primero, relativo a eventos previsibles, está regulado por los artículos 25 a 27 del CFS y permite como último recurso el restablecimiento de los controles durante períodos renovables que no sobrepasen 30 días y hasta una duración máxima de seis meses, cuando surja una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior (art. 25, apartado 1). El segundo procedimiento, regulado por el artículo 28 del CFS, está previsto para los casos que requieran una actuación inmediata y permite a los estados miembros reintroducir los controles en las fronteras internas de manera unilateral por un período no superior a 10 días (extensible por períodos que no excedan los 20 días y por un máximo de dos meses). Todas estas medidas deben ser notificadas inmediatamente a los demás estados miembros así como a la Comisión. El tercer y último procedimiento, regulado por el artículo 29 del CFS, puede ser utilizado

**Entre 2006 y 2014, el mecanismo de restablecimiento de fronteras internas fue empleado 35 veces. Entre 2015 y noviembre de 2018 (apenas tres años) se ha aplicado 72 veces.**

como *extrema ratio* en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento general del sistema debido a deficiencias graves y persistentes en los controles en las fronteras exteriores. Aquí es preciso que el Consejo, basándose

en una propuesta de la Comisión, recomiende a uno o más estados miembros que restablezcan los controles, en todas sus fronteras interiores o en partes concretas de ellas, por un período inicial de seis meses, que puede prolongarse en tres ocasiones como máximo, por nuevos períodos de hasta seis meses en caso de que persistan las circunstancias excepcionales. Consecuentemente, el período total podrá prolongarse hasta una duración máxima de dos años<sup>10</sup>.

Es importante observar la evolución cuantitativa que ha experimentado el mecanismo de reintroducción de fronteras, puesto que, si bien ha sido un procedimiento empleado en diversas ocasiones (Comisión Europea, 2018), fue con la mal denominada «crisis de los refugiados» de 2015 cuando ha afectado a varios estados europeos no periféricos y ha adquirido una dimensión especial convirtiéndose en un mecanismo cuasipermanente. Si entre 2006 y 2014 dicho mecanismo fue empleado 35 veces (entre otros, por Francia con motivo de las Jornadas de la izquierda abertzale en Senpere-Bayona en octubre de 2006;

---

10. A pesar de las limitaciones temporales, los controles fronterizos llevan ya, en algunos países, más de tres años. Eso se debe a la ambigüedad de la normativa (que parece favorecer interpretaciones elusivas de los límites) y la falta de control por parte de la UE (también en relación, por ejemplo, con la proporcionalidad de las medidas).

por Alemania en mayo y junio de 2007 con motivo de la cumbre del G-8; por Noruega con motivo de la ceremonia del Premio Nobel en Oslo en noviembre-diciembre de 2009; etc.); entre 2015 y noviembre de 2018 (apenas tres años) se ha aplicado 72 veces. Respecto a los motivos principales mencionados, estados como Noruega, Suecia, Dinamarca Alemania, Austria, Francia, Malta o Hungría han alegado los denominados «movimientos secundarios no autorizados». Ahora bien, tanto el Consejo, en la reciente Decisión de Ejecución (UE) 2017/246, como la Comisión Europea, a través de la Recomendación «sobre los controles policiales proporcionados y la cooperación policial en el espacio Schengen» 2017/820, están animando explícitamente a los estados miembros a evaluar si, ante una previsión de una nueva reducción de los flujos migratorios, con los controles policiales no se lograrían los mismos resultados que con los controles temporales en las fronteras interiores, antes de introducir o prorrogar estos últimos. De hecho, la deriva legislativa que está tomando la reforma del CFS en materia de restablecimiento de los controles temporales evidencia una voluntad del Parlamento Europeo<sup>11</sup> de agravar los distintos procedimientos con el fin de apuntalar el principio de libertad de circulación, al menos formalmente y a expensas de lo que resulte finalmente tras las enmiendas del Consejo.

Con respecto a Francia, que es el país que más interesa en este estudio, los controles fueron restablecidos formalmente el 13 de noviembre de 2015 por un período de un mes y, desde entonces, nunca han desaparecido, siendo renovados sistemáticamente a través del artículo 25 del CFS. Las motivaciones que han fundamentado esta medida han estado relacionadas principalmente con el estado de emergencia declarado el 14 de noviembre de 2015, frente a la «amenaza terrorista persistente» (Comisión Europea, 2018). Sin embargo, la tipología de estos controles y las modalidades concretas de su implementación parecen sugerir motivaciones reales más relacionadas con el tema de los migrantes y de la insuficiencia del control de las fronteras exteriores que con el tema del terrorismo. Según un informe de La Cimade (2018), referido al trabajo de observación realizado en las fronteras interiores de Francia durante el año 2017, las fronteras con España e Italia han sido objeto de un esfuerzo particular en cuanto a controles, mientras que las fronteras con Suiza, Alemania, Luxemburgo y Bélgica han sido esporádicamente controladas. Si

---

11. Proyecto de Resolución Legislativa del Parlamento Europeo, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores (COM (2017) 0571 – C8-0326/2017 – 2017/0245(COD)).

bien las autoridades francesas justifican el restablecimiento de los controles fronterizos internos mediante la lucha contra el terrorismo, las observaciones de campo muestran que el control de la migración tiene prioridad sobre cualquier otro objetivo: en la frontera franco-española, el control se lleva a cabo en unos puntos de cruce estratégicos (peajes y/o estaciones internacionales de Irún-Hendaya y La Jonquera) y se dirige principalmente a los llamados autobuses *low cost* (Flixbus, Ouibus, Isilines, etc.)<sup>12</sup>, frecuentados por migrantes; en 2017, más del 88% de las personas ubicadas en el Centro de Retención Administrativa (CRA) de Perpiñán fueron detenidas en la frontera y la gran mayoría fue controlada en uno de estos autobuses. Las observaciones y los testimonios en las fronteras confluyen en el hallazgo de controles discriminatorios y dirigidos: la policía controla los trenes entre Bardonecchia y Modane, Breil-sur-Roya, Menton y Niza

**¿No estará Francia preparando su legislación de controles de identidad y documentación de extranjería para una era posrestablecimiento de fronteras?**

siguiendo patrones de perfil étnico (el color de la piel o el estilo de vestir). Las mismas conclusiones se extrajeron de las observaciones realizadas en el peaje de Le Boulou,

que conduce a Perpiñán, donde es mucho más probable que se controlen los automóviles que conducen o transportan personas consideradas extranjeras.

En lo que refiere a estos controles policiales en fronteras, cabe detenerse brevemente a analizar la actual legislación francesa en materia de controles de identidad, puesto que con la nueva reforma introducida por la Ley 2017-1510 de refuerzo de la seguridad interior y la lucha contra el terrorismo –y en menor medida la Ley 2018-778, «por una inmigración ordenada, un derecho de asilo efectivo y una integración exitosa», en adelante Ley de Inmigración Ordenada–, se podrían establecer algunos ámbitos de duda sobre su ajuste al CFS. Con la nueva Ley de refuerzo de la seguridad interior y lucha contra el terrorismo, y concretamente con su artículo 19, se han intensificado algunos

---

12. Una de las situaciones particulares que suceden en ambos contextos se refiere a la obligación de control de documentación a empresas de transporte transfronterizas, ya sean autobuses, trenes, o incluso taxis, bajo amenaza de sanción administrativa/penal. Sin embargo, la cuestión prejudicial dirimida recientemente en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sentencia de 13 de diciembre de 2018 (Bundesrepublik Deutschland versus Touring Tours und Travel GmbH (C412/17) y Sociedad de Transportes, S.A. (C474/17)) declaraba que la regulación europea (Reglamento 610/2013) se oponía a los controles que realizan a las empresas de transporte en autocar que ofrecen servicios regulares transfronterizos dentro del espacio Schengen, pues estos pueden equipararse a inspecciones fronterizas.

aspectos relativos a los controles «en zonas fronterizas» regulados en el artículo 78-2 del Código de Procedimiento Penal y en el artículo 67c del Código Aduanero. Según la nueva regulación, la policía puede solicitar la documentación a las personas para la prevención y detección de delitos relacionados con la delincuencia transfronteriza. La nueva regulación contempla la posibilidad de verificación de identidad en la frontera durante 12 horas (antes 6), ampliándolas a las inmediaciones de 373 estaciones de ferrocarril, puertos y aeropuertos, así como dentro de un radio de 20 kilómetros de los 118 puntos fronterizos. De esta manera, ahora es posible considerar frontera interior, no solo las fronteras interiores geográficas, sino territorios más lejanos como Toulouse, Marsella o incluso París. Entonces, y teniendo en consideración la regulación del artículo 23 del CFS y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) –ya sea en el Asunto Melki y Abdeli C-188/10 y C-189/10 o el Asunto Adil C-278/12, C-9/16, donde el tribunal establece los límites para la realización de controles de identidad diferenciados de los fronterizos (Illamola, 2012; Pistoia, 2018)–, cabe preguntarse: ¿no estará Francia preparando su legislación de controles de identidad y documentación de extranjería para una era posreestablecimiento de fronteras, en la cual la ampliación del ámbito territorial y temporal de estos dispositivos suplantarían indirectamente los controles fronterizos? Es más, con la reciente sentencia Arib C-444/17, queda demostrada la percepción de que Francia no está actuando en una frontera interna, sino que se considera que se trata de una frontera exterior donde se pueden suspender derechos y garantías procedimentales, en contra de lo establecido en la normativa comunitaria.

## **Los acuerdos bilaterales en materia de cooperación policial y readmisión de migrantes**

A pesar del evidente marco normativo comunitario al que se ha hecho referencia, existen instrumentos jurídicos firmados únicamente entre dos (o varios) estados miembros que son determinantes en la configuración de los espacios fronterizos objeto de este artículo. Se trata, por un lado, de los acuerdos bilaterales en materia de cooperación policial que, aunque es cierto que tienen un trasfondo más amplio extendiéndose también al fraude fiscal, aduanas y contrabando, son determinantes a la hora de diseñar los dispositivos de control fronterizo; y, por otro lado, los acuerdos de readmisión de personas extranjeras en situación irregular que, tomando como base los acuerdos de cooperación policial, se centran en el fin específico de agilizar las entregas de personas interceptadas en frontera.

## a) Convenios de cooperación transfronteriza en materia policial y aduanera

La supresión de los controles fronterizos prevista por Schengen, además de determinar el fortalecimiento de las fronteras exteriores y la externalización del control fronterizo hacia países ajenos a la UE, ha impulsado también una cooperación policial entre estados miembros. En efecto, ya el Acuerdo de Schengen de 1985, en su artículo 9, establecía que las partes «reforzarán la cooperación entre sus autoridades aduaneras y policiales, en especial en la lucha contra la criminalidad y, sobre todo, contra el tráfico ilícito de estupefacientes y armas, contra la entrada y la estancia irregulares de personas y contra el fraude fiscal y aduanero y el contrabando». Sin embargo, las obligaciones jurídicas y los compromisos políticos relativos a la cooperación policial y aduanera en la UE pueden encontrarse también en otros actos jurídicos de los años noventa, como el Plan de Acción de Viena de 1998 y las Conclusiones del Consejo de Tampere de octubre de 1999. No es entonces casual que justamente en aquellos años, en 1997 y 1998, Francia firmara sendos convenios de cooperación transfronteriza en materia policial y aduanera, tanto con Italia (Chambery, 3 de octubre de 1997)<sup>13</sup> como con España (Blois, 7 de julio de 1998)<sup>14</sup>. Se trata de dos convenios relativamente similares. Ambos señalan, como sus principales objetivos, luchar contra la inmigración irregular, la delincuencia fronteriza, la prevención de las amenazas contra el orden público y los tráficos ilícitos (art. 5 de Blois y art. 6 de Chambery); recoger e intercambiar información en materia policial y aduanera (art. 10 de Blois y art. 7 de Chambery), así como –lo que va a ser examinado a continuación de manera más detenida– la preparación y entrega de extranjeros en situación irregular en las condiciones previstas por los acuerdos de readmisión en puestos fronterizos de personas en situación de estancia ilegal, la ayuda para la preparación y el apoyo de las vigilancias y la coordinación de medidas conjuntas de vigilancia en la zona fronteriza (art. 7 de Blois y art. 8 de Chambery). Para lograr esos objetivos, estos convenios crean las figuras de los Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA). En virtud del acuerdo hispano-francés, y siguiendo el acuerdo de

---

13. «Accordo fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica francese sulla cooperazione transfrontaliera in materia di polizia e dogana», traspuerto en Francia a través del Decreto n.º 2000-923 del 18 de septiembre de 2000, entrado en vigor en ambos países el 1 de abril de 2000 y publicado, en Italia, en G.U. n.º 90 del 18 de abril de 2001, p. 29, y, en Francia, en J.O.R.F. n.º 221, del 23 de septiembre de 2000, p. 14.964.

14. Convenio de Cooperación Transfronteriza en materia Policial y Aduanera entre el Reino de España y la República Francesa, hecho «ad referendum» en Blois el 7 de julio de 1998. Véase: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2003-17639](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2003-17639) [Fecha de consulta: 18.05.2019].

1996 de comisarías conjuntas<sup>15</sup>, se han creado cuatro centros: Hendaya, Melles y Le Perthus, en Francia, y Canfranc, en territorio español; y en virtud del acuerdo franco-italiano, dos: en Ventimiglia, en territorio italiano, y en Modane, en Francia (arts. 4 y 5 de Chambery).

En estos CCPA trabajan conjuntamente diversos cuerpos de policía que cada Estado ha designado. Así, los convenios (art. 2 de Chambery y art. 1 de Blois) establecen que en representación de la parte italiana estarán presentes la Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri, il Corpo della Guardia di Finanza; por la parte francesa, la PAF, la Gendarmerie Nacional y la aduana; por la parte española, el Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil y cualquier otra autoridad, previa declaración del Ministerio del Interior (Policía Autónoma Vasca o Ertzaintza y Mossos d'Esquadra catalanes). Los agentes, de los estados limítrofes destinados en los CCPA, ya sean ordinarios o agentes de enlace, cuentan con la misma protección y régimen de infracciones que los agentes del Estado anfitrión (art. 8 de Blois y art. 9.4 y 9.5 de Chambery). Además, los convenios regulan que cada agente preste su servicio vistiendo su propio uniforme y emplee sus armas reglamentarias, pero «con el único fin de actuar, en su caso, en legítima defensa» (art. 8.8 de Blois y art. 9.6 de Chambery). Tal vez uno de los dispositivos más característicos de la cooperación transfronteriza sean las patrullas mixtas o conjuntas donde agentes de ambos lados (e incluso armados) realizan tareas como identificaciones o registros en carreteras o a bordo de trenes transfronterizos.

## b) Acuerdos de readmisión de personas extranjeras en situación irregular

El tema de las readmisiones de ciudadanos extranjeros detenidos por estancia irregular es uno de los pilares de la política de control de fronteras de la UE y sus estados miembros. Sin embargo, estos acuerdos han sido analizados con profundidad en su vertiente externa (Schieffer, 2003; Strik 2010), es decir, con terceros estados, y no entre estados miembros. La vertiente interna está recogida en el artículo 6.3 de la Directiva de retorno<sup>16</sup> cuando prevé que «Los estados miembros podrán abstenerse de dictar una decisión de retorno contra un na-

---

15. Acuerdo entre el Reino de España y la República Francesa sobre Creación de Comisarías Conjuntas en la Zona Fronteriza Común, de 3 de junio de 1996.

16. Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.



cional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio si otro Estado miembro se hace cargo del mencionado nacional en virtud de un acuerdo de readmisión».

En este sentido, y por lo que respecta al presente estudio, se analizará, por un lado, el acuerdo entre Francia e Italia sobre la readmisión de personas en situación irregular<sup>17</sup>, firmado el 3 de octubre de 1997 en la ciudad francesa de Chambéry (en el mismo lugar y el mismo día que el acuerdo sobre la cooperación transfronteriza en materia de policía y aduanas entre Francia e Italia); y, por otro lado, el acuerdo firmado con España en Málaga el 26 de noviembre de 2002<sup>18</sup>. Con respecto a los contenidos de cada acuerdo, hay que evidenciar la existencia de una parte primera que regula las readmisiones de nacionales de los estados parte; una segunda, que se refiere a la readmisión de nacionales de terceros países; una tercera, sobre el tránsito para la expulsión o tránsito subsiguiente a la decisión de denegación de entrada en el territorio; una cuarta, relativa a la protección de datos personales, y una quinta, sobre las disposiciones generales y finales. Cada uno de los acuerdos incluye un anexo y dos formularios de cara a instruir la labor burocrática de la policía. El ámbito de este artículo sugiere concentrarse en la parte relativa a la readmisión de nacionales de terceros estados. Estas se producen a solicitud de uno de los estados «y sin formalidades», cuando el ciudadano de un tercer país se encuentre en situación irregular y se acredite que dicha persona reside o haya transitado por el otro Estado (art 5.1). Solo el acuerdo italo-francés añade un tercer apartado al artículo 5 donde prevé que la solicitud de readmisión debe enviarse en un plazo de tres meses a partir de la constatación de la presencia irregular por parte de la parte contratante requirente.

Siempre con respecto a los nacionales de un tercer Estado, el artículo 6 de ambos acuerdos establece que la obligación de readmisión prevista por el artículo 5 no existirá en el caso de nacionales de terceros estados: a) que tengan una frontera común con la parte contratante requirente; b) que ya cuenten con

---

17. «Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica francese sulla riammissione delle persone in situazione irregolare, con annesso e tre allegati», traspuesto en Francia a través del Decreto n.º 2000-652 del 4 de julio de 2000, que entró en vigor en ambos países el 1 de diciembre de 1999 y publicado, en Italia, en G.U. n.º 164 del 15 de julio de 2000, p. 29, y, en Francia, en J.O.R.F. n.º 160, del 12 de julio de 2000, p. 10.571.

18. Traspuesto en Francia a través del Decreto n.º 2004-226 de 9 de marzo de 2004 sobre la publicación del Acuerdo entre la República Francesa y el Reino de España sobre la readmisión de inmigrantes ilegales firmados en Málaga el 26 de noviembre de 2002, que entró en vigor el 21 de diciembre 2003. Cuenta con un antecedente: el Acuerdo hispano-francés de admisión en puestos fronterizos de personas en situación de estancia irregular, del 8 de enero de 1988

visado o permiso de residencia en el Estado requirente; c) que residan desde hace más de seis meses en el Estado requirente; d) a los que el Estado requirente les haya reconocido el estatuto de refugiado; e) a quienes sea de aplicación el Convenio de Dublín, relativo a la determinación del Estado responsable del examen de la solicitud de asilo; f) los que ya hayan sido expulsados por la parte contratante requerida a su país de origen o a un tercer Estado; g) que posean un título de residencia o una autorización de residencia provisional expedido por otro Estado Schengen.

Como particularidad importante, cabe señalar que el artículo 7 del Acuerdo de Chambéry establece que, en la aplicación del artículo 5, las partes contratantes tratarán de enviar, de manera prioritaria, las personas interesadas hacia sus países de origen, mientras que el artículo 7 del Acuerdo de Málaga establece que las autoridades de frontera de cada una de las partes contratantes readmitirán inmediatamente en su territorio a los extranjeros, nacionales de un país tercero, que sean presentados, por las autoridades de frontera de la otra parte, dentro de las cuatro horas posteriores al paso ilegal de la frontera común. El artículo 8, en relación con los anexos contenidos en ambos acuerdos, detalla una serie de documentos que pueden ser empleados como indicios o medios de prueba para argumentar la procedencia del otro Estado del detenido, como requerimiento previo a su readmisión. Se trata de una larga lista dentro de la cual, entre muchos otros comprobantes, menciona facturas de hoteles, tarjetas de consultas médicas, resguardos de cambio de moneda, declaraciones de agentes de servicios oficiales, las declaraciones de testigos, así como datos comprobables que confirmen que la persona interesada recurrió a los servicios de una agencia de viajes o de un pasador de fronteras.

Aunque hayan ocurrido varios casos de violación de estos acuerdos, se debe señalar lo ocurrido en Bardonecchia a comienzo de la primavera de 2017. El día 30 de marzo, la policía de aduana francesa entró con sus armas y uniformes en la sala de la estación del tren dedicada a la atención de migrantes gestionada por la ONG Rainbow for Africa, obligando a un ciudadano nigeriano, residente en Italia, a someterse a un examen de orina. El joven, que estaba viajando en un tren con ruta de París a Nápoles, fue bajado en el municipio italiano por la policía francesa, que sospechaba que llevaba droga en el cuerpo. Hay que subrayar cómo esta actuación, además de generar un conflicto diplomático entre los dos países y además de suponer una violación de la normativa italiana en tema de recogida de material biológico y de limitación de la libertad personal, consistió en una violación de los acuerdos de cooperación policial que se acaban de mencionar, tanto por la falta de cualquier tipo de comunicación y acompañamiento por la policía italiana, como por el hecho de portar armas de fuego fuera de los operativos de patrullas conjuntas.

## Consecuencias jurídicas y prácticas del régimen de frontera interna

Una de las principales consecuencias jurídicas y prácticas del régimen de frontera interna entre los estados francés, italiano y español son las miles de personas que son detenidas en controles policiales en territorio francés y devueltas de manera prácticamente inmediata. La relevancia de esta sección se debe a la necesidad de cuantificar estadísticamente y cualificar jurídicamente esas devoluciones para determinar, por un lado, la magnitud del fenómeno, pero, por otro, también las vías legales que recogen esas devoluciones y los derechos de las personas que son objeto de ellas.

Comenzando por la terminología empleada por la policía francesa en los documentos administrativos que se entregan a muchas de las personas devueltas, el procedimiento que se emplea para devolver a las personas en situación irregular es el *refus d'entrée* (rechazo de entrada), regulado por el artículo L213-1 y siguientes del Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Se entiende, por tanto, que se trata de un procedimiento incoado y resuelto de manera inmediata en el momento del cruce y que impide la entrada. Es importante señalar esto porque será preciso su comparación con la readmisión ya referida anteriormente. Concretamente, el artículo L213-1 establece que «El acceso al territorio francés puede ser denegado a cualquier extranjero cuya presencia constituya una amenaza para el orden público o que sea objeto de una sentencia de prohibición judicial del territorio o de una orden de expulsión, ya sea una prohibición de regresar al territorio francés, una prohibición de circulación en el territorio francés o una prohibición administrativa del territorio». Además, la decisión debe ser razonada y motivada por escrito en un idioma que el extranjero entienda, indicándole la posibilidad de comunicarse con un abogado o con cualquier persona o autoridad de su elección (familiares, personal de consulados, etc.). Dice el artículo L213-2 que, en ningún caso, la denegación de entrada puede dar lugar a una medida de repatriación contra su voluntad antes de que expire un *jour franc* (el derecho a disponer de 24 horas antes de ser devuelto al otro lado de la frontera, para entender el procedimiento, llamar a familiares, consulados o abogados, y pensar en solicitar asilo). En caso de que solicite asilo, la denegación de entrada deberá suspenderse hasta el momento en que se resuelva, pudiendo recurrir en apelación la decisión administrativa ante los tribunales. Evidentemente, existe la posibilidad de apelar contra la decisión de no admisión en el territorio ante el Tribunal Administrativo dentro de los cuatro meses posteriores a la notificación de la decisión.

Desde el 1 de enero de 2019, con la nueva Ley de Inmigración Ordenada, ha entrado en vigor el artículo L213-3-1 del CESEDA que prevé la posibilidad

de tomar una decisión por la que se deniegue la entrada a un extranjero que, proveniente directamente del territorio de un Estado parte de la convención firmada en Schengen el 19 de junio de 1990, entró en el territorio metropolitano cruzando una frontera terrestre interna sin autorización y fue controlado en un área entre esa frontera y una línea trazada 10 kilómetros por debajo de ella. Estas decisiones solo se pueden tomar en caso de reintroducción temporal de los controles de la frontera interna. Se trata, por tanto, de un mecanismo creado ad hoc para la situación actual analizada en este texto. Por lo tanto, se observa que el actual marco jurídico francés regula situaciones similares, ya sea el rechazo en frontera o la readmisión, lo que puede dar lugar a dificultades de apreciación técnica como pueden ser los tiempos o las distancias en las cuales se puede aplicar un procedimiento u otro. En todo caso, lo que sí está claro es que, independientemente del instrumento jurídico que se emplee para evitar el ingreso y efectuar el retorno de la persona detenida, existen distintos mecanismos que habilitarían una defensa jurídica digna, ya sea el *dia franco*, el contacto con abogado o consulado del país, la existencia de un intérprete lingüístico o la posibilidad de interponer un recurso administrativo o judicial contra la decisión de expulsión.

**El fenómeno de los controles fronterizos es de una magnitud importante, puesto que afecta a cientos de miles de personas que se ven sometidas a distintos mecanismos y procedimientos de expulsión en estas fronteras internas.**

En concreto, si se analizan distintos datos oficiales emitidos por autoridades policiales, se ve cómo el fenómeno es de una magnitud importante, puesto que afecta a cientos de miles de personas que se ven sometidas a distintos mecanismos y procedimientos de expulsión en estas fronteras internas. Según el Ministerio del Interior italiano, Francia envió a Italia a través del procedimiento de readmisión (Acuerdo de Chambéry) a 737 personas en 2016 y a 389 en 2017. Por el contrario, según los datos aportados por la PAF para la frontera franco-italiana, se advierte que el dato más relevante de «no admisiones» (término estadístico para referirse a todos los procedimientos de expulsión) tiene lugar en el Departamento 6 (Alpes Marítimos), correspondiente principalmente al cruce fronterizo de Ventimiglia-Menton, donde los «no admitidos» fueron 44.433 en 2017, un 42% más que el año anterior (2016), aunque el incremento significativo (2.522%) se produjo entre los años 2015 a 2016, cuando de 1.193 se pasó a 31.285. También es interesante referirse al Departamento 5 (Altos Alpes), donde la ruta se desarrolla vía Briançon y donde las no admisiones se incrementaron exponencialmente (775%) entre 2015 (36) y 2016 (315), y un 503% en 2017 (1.899 no admitidos). Tampoco es nada despreciable el incremento del 768% en el departamento 73 de Saboya, en el que de 692 no admisiones en 2015 se

pasó a 6.007 en 2016, manteniéndose constante en 2017 (6.036 no admitidos). Es decir, el número de personas enviadas a Italia desde Francia a través del procedimiento de readmisión es ridículo frente a los miles de personas que fueron expulsadas por canales no reglamentados para la entrega<sup>19</sup>.

En el caso de la frontera hispano-francesa, en primer lugar, es preciso comenzar diciendo que hay una diferencia significativa dependiendo del Estado que ofrezca los datos. En 2017, las autoridades francesas afirmaron que se realizaron 9.175 rechazos; en comparación con los datos en la aplicación del Acuerdo de Málaga de 2002, ofrecidos por el Ministerio de Interior español en pregunta parlamentaria (684/33397), formulada por el senador de EH Bildu, Jon Iñarritu, que para el mismo año «tan solo» habían sido 2.690 readmisiones desde Francia hacia España; es decir, los datos ofrecidos por las autoridades francesas triplican los del Ministerio español. Eso ya indica que el procedimiento de readmisión para la entrega entre ambas autoridades no es el más empleado, por lo que habría que preguntarse por la cobertura legal del procedimiento empleado mayoritariamente. También es muy interesante reseñar que en los nueve primeros meses de 2018 ya se han efectuado en toda la frontera casi tantas devoluciones (9.038) como en el año anterior (9.175). Concretamente, se observa que el Departamento francés número 64 –lo que incluye la frontera con las comunidades del País Vasco y Navarra, y parte de Huesca, aunque se puede entender que, sobre todo, es el paso fronterizo de Irún-Hendaya– no solo es la zona fronteriza más activa, sino que además ha experimentado un incremento del 62% entre 2017 y 2018, en los nueve primeros meses. La frontera hispano-francesa oriental también es significativa, con 4.411 devoluciones en 2017 y 3.436 en 2018 (la evolución para los nueve primeros meses ha experimentado un decrecimiento del 6%). Sin embargo, ello contrasta con los datos que ofrecía el Ministerio de Interior, ya que este situaba a La Jonquera con el número más alto de readmisiones en la aplicación del Acuerdo de Málaga con 1.923. Además, si se pone el foco en las medias de rechazo diarias, se ve que en el paso fronterizo occidental

---

19. Una reflexión más profunda sobre el impacto de estas praxis en la vida de las personas que las padecen necesitaría ser desarrollada a través de un análisis con más detenimiento, que probablemente evidenciaría cierta dificultad en llegar a una conclusión válida *erga omnes*. Por un lado, no se puede excluir a priori que en algunos casos estos canales no reglamentados para la entrega puedan incluso representar dinámicas más compatibles con sucesivos intentos de cruce respecto a los procedimientos regulados por los acuerdos de readmisión. Sin embargo, por otro lado, y al mismo tiempo, no se puede no destacar cómo la existencia de canales que salen del perímetro (y de los vínculos) establecidos por la ley abre la puerta a una discrecionalidad incontrolada que en muchos casos representa no solamente una violación de los derechos, sino también la frustración de los proyectos migratorios de las personas migrantes.

se ha pasado desde 9,6 en 2017 a 15,3 en 2018, mientras que los pasos orientales se mantienen en torno a 9,5-10. Los 15 rechazos de media al día contrastan con los datos que está dando el sindicato policial francés UNSA, de 15 arrestados por hora o 10.500 en lo que va de año. Por tanto, se puede esperar no solo que a fin de año la cifra oficial sea mucho mayor, sino que además es posible que estos no sean todos los rechazos que se producen efectivamente.

## Conclusiones

En la introducción a este artículo se ha evidenciado la existencia de mecanismos de transferencia y delegación del control migratorio dentro de la UE que se presentan como verdaderas externalizaciones internas hacia los países periféricos. Estos mecanismos encuentran su fundamento no solamente en las normas en materia de asilo (que, como se ha dicho, determinan una geografía desigual en la distribución de las personas migrantes dentro de la UE), sino también en la existencia y en la concreta aplicación de instrumentos jurídicos como los acuerdos bilaterales de cooperación policial y de readmisión. En efecto, como ya se ha destacado, se trata de instrumentos que presentan muchas correspondencias con aquellos utilizados tradicionalmente para la externalización del control hacia terceros estados, lo que evidencia una cierta analogía entre el nivel interno y el nivel externo de estos mecanismos.

El caso de España e Italia, con respecto a Francia, es paradigmático en este sentido, y las fricciones que han ocurrido, y siguen ocurriendo, en las dos fronteras internas comunitarias representan la imagen visible de una dimensión relacional entre estados miembros que puede ser definida incluso como conflictiva. A lo largo del análisis comparativo entre estos dos contextos, si bien se ha evidenciado una cierta asimetría, tanto en la intensidad geográfica del control y en sus consecuencias, como en los números de las personas devueltas o readmitidas, se ha preferido insistir en la existencia de una profunda simetría con respecto a estas lógicas de externalización interna del control en la UE. Fundamental, en este sentido, ha sido el análisis no solamente del texto de los acuerdos bilaterales que ambos países tienen con Francia, y que presentan una casi total correspondencia entre ellos, sino también de las praxis concretas en su aplicación (o no aplicación), que han revelado la existencia de varias analogías incluso con respecto a las violaciones de estos acuerdos y no solamente a su contenido. En ambos casos, en efecto, el procedimiento de readmisión previsto para la entrega de ciudadanos extranjeros en situación irregular encuentra una muy limitada aplicación por parte de Francia y, cuando se aplica, se hace sin tener en cuenta

los límites de su marco de aplicación. Esos acuerdos, ciertamente, se refieren solo a los extranjeros en situación irregular, y no a los solicitantes de asilo, respecto a los cuales tendrían que aplicarse los procedimientos previstos por el Reglamento de Dublín.

Sin embargo, en las conclusiones de este artículo, se quiere destacar otro elemento de interés que caracteriza la comparación propuesta y que tiene relación justamente con las asimetrías evidenciadas. La intensidad geográfica diferenciada de los controles fronterizos y una actitud de momento todavía diferente por parte de la misma policía francesa en los dos territorios han generado en la frontera con Italia una mayor tendencia, por parte de las personas migrantes, a la búsqueda de canales de acceso alternativos que a menudo resultan muy peligrosos y provocan la muerte de muchos migrantes. Nos referimos,

**A día de hoy existe una tendencia a una lógica de externalización interna de ese control fronterizo, es decir, a la imposición de cierta responsabilidad sobre determinados estados miembros –los periféricos– como si fueran guardianes de la UE.**

entre otros, a los migrantes electrocutados en los trenes, atropellados en túneles o congelados a miles de metros de altura en las montañas al intentar cruzar la frontera. La obvia consideración de que no se trata de elementos ontológicamente relacionados con los territorios en los que ocurren, sino que son dinámicas en

constante transformación, que dependen de decisiones de carácter político, sugiere evidenciar la posibilidad de que acontezcan en otros lugares en la medida que cambien algunos factores. En este sentido, el considerable aumento de las llegadas de personas migrantes a las costas del sur de España y a Ceuta y Melilla (64.298 en 2018, un 130% más que en 2017, 27.834 personas) es un elemento significativo y hace presumir un correspondiente aumento de los controles en la frontera interna con Francia. En esta dirección, por otra parte, se pueden interpretar las palabras de Laurent Núñez, nuevo secretario de Estado del Ministerio del Interior francés, quien justamente a finales de 2018, durante una visita al Centro de Retención Administrativa de Hendaya, afirmó: «(h)emos desplegado recursos bastante importantes, hay refuerzos de las CRS [Compagnies Républicaines de Sécurité] que están ahí permanentemente»<sup>20</sup>, confirmando la tendencia a desplegar más efectivos, incluso no propiamente competentes en materia de inmigración, con el claro objetivo de fortificar más la frontera con el Estado español.

---

20. *France 3*: «Immigration clandestine : Laurent Nunez en visite au Pays Basque» (21.10.2018).



En definitiva, este artículo se ha centrado en un objeto de estudio muy específico, priorizando el análisis de la regulación jurídica y algunas praxis policiales en dos contextos fronterizos sobre otras lógicas que, sin duda, inciden en el régimen de las fronteras interiores (y exteriores), como pueden ser los movimientos sociales que surgen en contraposición al levantamiento de vallas y controles, que serán objeto de futuras investigaciones. De momento, creemos suficientemente demostrado que a día de hoy no solo existe una tendencia a reinstaurar las fronteras para controlar aquellos movimientos que en un momento determinado se consideren inapropiados o indeseados, sino que, además, todo ello responde a una lógica de externalización interna de ese control fronterizo, es decir, a la imposición de cierta responsabilidad sobre determinados estados miembros –los periféricos– como si fueran guardianes de la UE.

## Referencias bibliográficas

- Akkermann, Mark. *Expanding the fortress: The policies, the profiteers and the people shaped by EU's border externalisation programme*. Amsterdam: Transnational Institute and Stop Wapenhandel, 2018.
- Barbero, Iker. «Orientalising citizenship: the legitimization of immigration regimes in the European Union». *Citizenship studies*, vol. 16, n.º 5-6 (2012), p. 751-768.
- Barbero, Iker. «The European Union Never got Rid of Its Internal Controls: A Case Study of Detention and Readmission in the French-Spanish Border». *European journal of migration and law*, vol. 20, n.º 1 (2018), p. 1-27.
- Bontempi, Rinaldo. «Hacia una política europea de inmigración y un régimen común en materia de asilo». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 53 (2001), p.107-123.
- Campesi, Giuseppe. «Borderscapes of Imperial Europe. Space, law and politics at the European periphery». *Lo Squaderno*, n.º 22 (2011), p. 21-28.
- Campesi, Giuseppe. *Polizia della frontiera: Frontex e la produzione dello spazio europeo*. Roma: DeriveApprodi, 2015.
- Chueca, Angel; Aguelo, Pascual; Almandoz, Iñaki; Puig Pellicer, Joan Ramon y Batalla, Marisol. *Informe sobre la problemática de la asistencia letrada en las fronteras interiores Schengen*. Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía, 2006.
- Comisión Europea. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Return Policy on Illegal Residents*. Commission of the European Communities, COM (2002) 504 final, 2002.

- Comisión Europea. *Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code*. Comisión Europea, 2018 (en línea) [Fecha de consulta: 18.05.2019] [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms\\_notifications\\_-\\_reintroduction\\_of\\_border\\_control\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf)
- Favilli, Chiara. «L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, Contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo». *Questione Giustizia*, n.º 2 (2018), p. 28-43.
- Fernandez Vicente, María José. «Cruzar las fronteras, evitar los Estados: los caminos de la emigración española a Francia, 1956-196». En: Fernández Vicente, María José (ed.). *Un siglo de inmigración española en Francia*. Vigo: Crónicas de la Emigración, 2009, p. 47-63.
- Garcés-Mascarenas, Blanca. «Por qué Dublín no funciona». *Notes Internacionals CIDOB*, n.º 135 (2015), p. 1-5.
- Garosci, Aldo. *Storia dei fuoriusciti*. Bari: Laterza, 1953.
- Guiraudon, Virgine. «The constitution of a European immigration policy domain: a political sociology approach». *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n.º 2 (2003), p. 263-282.
- Heller, Charles y Pezzani, Lorenzo. «Ebbing and Flowing: The EU's Shifting Practices of (Non-) Assistance and Bordering in a Time of Crisis». *Zone Books*, 2016 (en línea) [Fecha de consulta: 18.05.2019] <http://nearfuturesonline.org/ebbing-and-flowing-the-eus-shifting-practices-of-non-assistance-and-bordering-in-a-time-of-crisis/>
- Huysmans, Jeff. «The European Union and the securitization of migration». *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n.º 5 (2000), p. 751-777.
- Illamola Dausà, Mariona. «TJUE - Sentencia de 22.06.2010 Gran Sala, Aziz Melki y Sélim Abdeli, C-188/10 y C-189/10 - Controles fronterizos y controles de identidad dentro del espacio Schengen». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 41 (2012), p. 205-220.
- Kasperek, Bernd. «Complementing Schengen: The Dublin System and the European Border and Migration Regime». En: Bauder, Harald y Matheis Christian (eds.). *Migration Policy and Practice. Migration, Diasporas and Citizenship*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2016.
- La Cimade. *Schengen: frontières intérieures et extérieures Dedans, dehors: une Europe qui s'enferme Observations des dispositifs de surveillance et de tri aux frontières de la France, de la Hongrie et en Méditerranée*. Lens: La Cimade, 2018 (en línea) [Fecha de consulta: 18.05.2019] [https://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2018/06/La\\_Cimade\\_Schengen\\_Frontieres.pdf](https://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2018/06/La_Cimade_Schengen_Frontieres.pdf)

- Lafourcade, Maïté. «La frontière franco-espagnole, lieu de conflits interétatiques et de collaboration interrégionale». En: Lafourcade, Maïté (ed.). *La Frontière Franco-Espagnole: lieu de conflits interétatiques et de collaboration interrégionale. Actes de la journée d'études du 16 novembre 1996*. Biarritz: Presses Universitaires de Bordeaux, 1998.
- Léonard, Sarah. «EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices». *European security*, vol. 19, n.º 2 (2010), p. 231-254.
- López-Sala, Ana. «Exploring dissuasion as a (geo)political instrument in irregular migration control at the southern Spanish maritime border». *Geopolitics*, vol. 20, n.º 3 (2015), p. 513-534.
- Monar, Jörg. «The European Union's "integrated management" of external borders». En: DeBardleben, Joan (ed.). *Soft or Hard Borders? Managing the Divide in an Enlarged Europe*. Londres: Routledge, 2017.
- OHFTP. *Observatorio hispano - francés de Tráfico en los Pirineos* [Documento nº 8]. Madrid: Secretaría General de Transporte, 2018.
- Oxfam. «Se questa è europa. La situazione dei migranti al confine italo francese di Ventimiglia». *Oxfam Briefing Paper*, (junio de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 18.05.2019] [https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2018/06/Se-questa-è-Europa\\_BP\\_15giugno2018.pdf](https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2018/06/Se-questa-è-Europa_BP_15giugno2018.pdf)
- Pereira, Victor. «España como país de tránsito. El caso de la emigración portuguesa hacia Francia (1957-1974)». *Migraciones & Exilios: Cuadernos de la Asociación para el estudio de los exilios y migraciones ibéricos contemporáneos*, n.º 9 (2008), p. 75-114.
- Pistoia, Emanuela. «Il muro invisibile ma impervio di Ventimiglia». *Federalismi. it Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, n.º 3 (2018), p. 1-16.
- Prieto, Beatriz. «Los hotspots, un eslabón débil en la gestión de la crisis de los refugiados». *Ari*, n.º 25 (2016), p. 1-6.
- Puig Pellicer, Joan Ramon. «Asistencia letrada en la frontera de la Jonquera». *Revista de Derecho migratorio y extranjería*, n.º 13 (2006), p. 279-282.
- Rea, Andrea. «La europeización de la política migratoria y la transformación de la otredad». *Revista española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 116 (2006), p.157-183.
- Schieffer, Martin. «Community Readmission Agreements with Third Countries—Objectives, Substance and Current State of Negotiations». *European Journal of Migration and Law*, vol. 5, n.º 3 (2003), p. 343-357.
- Solanes, Angeles. «La política de inmigración en la Unión Europea. Desde tres claves». *Arbor*, vol. 181, n.º 713 (2005), p. 81-100.
- Strik, Tineke. «Readmission Agreements: A Mechanism for Returning Irregular Migrants». *Council of Europe - Parliamentary Assembly*, Doc. 12168, (16 de marzo de 2010) (en línea) <https://www.refworld.org/pdfid/4bdadc1c3.pdf>

- Tazzioli, Martina y Garelli, Glenda. «Containment beyond detention: The hot-spot system and disrupted migration movements across Europe». *Environment and Planning D: Society and Space*, (2018) (en línea) <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0263775818759335>
- United for Intercultural Action. «List of 36 570 documented deaths of refugees and migrants due to the restrictive policies of “Fortress Europe”». *UNITED for Intercultural Action*, (en línea) <http://www.unitedagainstracism.org/wp-content/uploads/2017/06/ListofDeathsActual.pdf>
- Walters, William y Haahr, Jens Henrik. *Governing Europe: discourse, governmentality and European integration*. Nueva York: Routledge, 2004.
- Zaiotti, Ruben (ed.). *Externalizing Migration Management: Europe, North America and the spread of remote control practices*. Nueva York: Routledge, 2016.
- Zapata-Barrero, Ricard. «La dimensión exterior de las políticas migratorias en el área mediterránea: premisas para un debate normativo». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 2 (2013), p. 1-37.