

José Antonio Barra Martínez

Doctorando. Área de estudio: la geografía de la salud en África (jbarra22@yahoo.es)

AL HILO DE CEUTA: ALGUNOS RASGOS DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA UE

Lo que sucede en Ceuta cada cierto tiempo —la entrada, en 2021, de más de diez mil personas empujadas por Marruecos— no es un episodio aislado, sino la punta visible de una política migratoria que, en su mayor parte, transcurre lejos de nuestra vista, más allá de las fronteras que Europa ha ido externalizando. Detrás de las cifras y de los reglamentos late una pregunta que interesa de manera especial a quien mira la realidad desde el personalismo comunitario: ¿está la persona —y con ella el bien común— en el centro de estas decisiones, o se ha convertido en una pieza que se administra, se retiene o se intercambia?

Conviene empezar por el principio. En la crisis migratoria de 2015, la Unión Europea recibió más de un millón de inmigrantes irregulares a través del Mediterráneo central y oriental y de los Balcanes; el 90 % de ellos pidió asilo, y procedían sobre todo de Afganistán, Irak y Siria¹. Para calibrar el origen de aquel movimiento basta un dato: en 2015 Siria tenía 1,9 millones de refugiados en Turquía, 1,2 millones en el Líbano, 650.000 en Jordania, 250.000 en Irak y 130.000 en Egipto, mientras que Arabia Saudí, Kuwait, Qatar y los Emiratos Árabes Unidos se las arreglaron para no acoger a ninguno; un contraste que, dicho sea de paso, ayuda a entender quién es quién en Oriente Próximo. Vendrían después otros episodios en los que la inmigración se usó abiertamente como herramienta de presión: los más de diez mil que entraron en Ceuta en 2021 alentados por Marruecos, o los miles que Bielorrusia empujó hacia su frontera. Y, en 2022, los cinco millones de personas que salieron de Ucrania.

La gestión de todas estas llegadas, y muy especialmente la de 2015, dividió a los Estados miembros



y agravó problemas de fondo, como la dificultad para devolver a quienes se les deniega el asilo. De ahí nació el Pacto Europeo de Migración y Asilo (PEMA), que entró en vigor en junio de 2026². Importa precisar qué es y qué no es: el PEMA se ocupa de la inmigración irregular y de los solicitantes de asilo, pero no aborda las verdaderas necesidades migratorias de Europa: la escasez de mano de obra para los trabajos que los europeos eludimos, el envejecimiento de una población que perderá cien millones de habitantes en lo que resta de siglo³, o la falta de profesionales que se suple, por ejemplo, con médicos formados en África. Ya aquí asoma una primera tensión: se legisla sobre las personas como un problema que contener, y no como sujetos a los que acoger o con quienes construir.

1. Las cifras de la crisis de 2015 y de los desplazamientos posteriores corresponden a los datos de ACNUR y Eurostat habitualmente citados; para su contexto político, cf. González Enríquez, C., *El Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea. Contexto, desafíos y limitaciones*, (ARI 59/2024), Real Instituto Elcano, Madrid, 2024.

2. Sobre la estructura del Pacto —nueve reglamentos y una directiva— y su entrada en vigor, cf. González Enríquez, C., *La aplicación del Pacto Europeo de Migración y Asilo: hacia políticas más restrictivas*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2026; y Pasetti, F., *El Pacto entra en vigor: incógnitas y riesgos de la nueva gobernanza migratoria europea*, (Opinión CIDOB, n.º 890), CIDOB, Barcelona, 2026.

3. Según las proyecciones demográficas de Eurostat para lo que resta de siglo.

El Pacto es de gran complejidad técnica —nueve reglamentos y una directiva—, pero sus pilares pueden resumirse en cuatro: controlar las fronteras exteriores; agilizar el trámite de las peticiones de asilo; armonizar la solidaridad entre los Estados para el reparto de quienes llegan; y establecer acuerdos con terceros países para externalizar el control de las llegadas y facilitar las devoluciones.

Entre sus novedades conviene destacar varias, porque en ellas se juega buena parte de la suerte de las personas concretas:

1. el «procedimiento de frontera», que permite retener a ciertos solicitantes en una situación de limbo legal, considerando —mediante una ficción jurídica— que no han entrado en el país, para facilitar así su expulsión⁴;
2. la redefinición de «país seguro» y de «terceros países», de la que dependen la concesión del asilo y la expulsión de personas;
3. la externalización del control de los flujos, encomendada a otros países a cambio de dinero, aun sabiendo que algunos no respetarán los derechos humanos de los migrantes en tránsito —la UE ya tiene acuerdos de este tipo con Turquía, Túnez, Marruecos, Egipto, Mauritania, Líbano y Jordania—⁵;
4. la externalización de la propia retención, que legitima centros como los que Italia proyecta en Albania, Dinamarca en Kosovo o su acuerdo con Ruanda;
5. la flexibilización de la solidaridad, de modo que un Estado puede sustituir su cupo de acogida por el pago a la UE de 20.000 euros por cada inmigrante no acogido⁶;

4. El «procedimiento de frontera» y la ficción jurídica de no entrada se analizan en Pasetti, F., *El Pacto entra en vigor...*, op. cit.; y González Enríquez, C., *La aplicación del Pacto...*, op. cit.

5. Un estudio detallado de estos acuerdos de externalización, en Faggiani, V., «La externalización de las fronteras a través de los acuerdos de colaboración con terceros países. Tendencias en la UE», *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n.º 30, págs. 240-268.

6. La sustitución de los cupos de acogida por una contribución de 20.000 euros se detalla en González Enríquez, C., *La aplicación del Pacto...*, op. cit.; y Faggiani, V., *La externalización de las fronteras...*, op. cit.

6. y la ampliación del concepto de ayuda a la inmigración irregular, que deja en manos de cada país criminalizar o no a las ONG y a quienes, sin ánimo de lucro, auxilian a los migrantes.

En conjunto, el PEMA supone un endurecimiento progresivo de la política migratoria europea.

No todos estos instrumentos son iguales. Los tratados de externalización, con todo lo que puedan horro- rizarlos —también las prisiones extraterritoriales de Italia en Albania o de Dinamarca en Kosovo—, tienen al menos la ventaja de estar escritos y de poder someterse, con dificultad, a las leyes. Más peligrosos son los acuerdos de «derecho blando», donde nada queda claro: es el caso del pacto de Italia con Libia, en el que Roma aporta recursos a una guardia costera libia que se encarga del «trabajo» sin control alguno⁷. Aquí la externalización deja de ser una técnica administrativa para convertirse en algo más grave: una manera de delegar en otros la responsabilidad —y, a veces también, la violencia— que no queremos ver.

Resulta llamativa, en este paisaje, la dureza de Dinamarca —uno de los países más ricos y con mejor nivel de vida del mundo— frente a la inmigración; un contraste elocuente con el Líbano que, con seis millones de habitantes, acoge hoy a casi un millón de refugiados sirios. Y es significativo, además, que la inmigración haya pasado de ser un asunto entre otros, antes de 2015, a ocupar hoy un lugar decisivo en los programas de todos los partidos.

Volvamos a Ceuta. Lo que allí ocurre es solo un pequeño ejemplo de lo que sucede —y que casi nunca vemos— más allá de esas fronteras que Europa ha externalizado. Detrás de cada reglamento hay personas concretas reducidas, según el caso, a un número, a una moneda de cambio —esos 20.000 euros— o a una herramienta de presión. Frente a esa lógica, el personalismo comunitario recuerda algo elemental: la persona es siempre un fin y nunca un medio; y no hay bien común que pueda construirse excluyendo a nadie. Pienso que el actual modelo económico-social necesita cambiar algunos de sus paradigmas para volver a poner a la persona y al bien común en el centro; pero eso,

7. Sobre la distinción entre acuerdos formales y de «derecho blando», cf. Faggiani, V., *La externalización de las fronteras...*, op. cit.

como decía aquel conferenciante de Calatayud, no hay político que se atreva a proponerlo ni sociedad que lo consienta. Otras cosas más modestas sí serían posibles y contarían con el respaldo social —acabar con las guerras e invertir todo ese dinero en desarrollo ayudaría a cambiar el mundo sin colapsar el sistema— y, sin embargo, tampoco se hacen.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Bermejo Casado, Rut (2026): *La puesta en marcha del Pacto Europeo de Migración y Asilo: un acuerdo de mínimos entre dudas y certezas, apoyos y detractores*, Real Instituto Elcano, disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/la-puesta-en-marcha-del-pacto-europeo-de-migracion-y-asilo-un-acuerdo-de-minimos-entre-dudas-y-certezas-apoyos-y-detractores/>
- Faggiani, Valentina (2026): «La externalización de las fronteras a través de los acuerdos de colaboración con terceros países. Tendencias en la UE», *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, n.º 30, pp. 240-268. DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2026.10382>
- González Enríquez, Carmen (2024): *El Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea. Contexto, desafíos y limitaciones*, Real Instituto Elcano, (ARI 59/2024), disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2024/05/ari59-2024-gonzalez-enriquez-pacto-migracion-asilo-union-europea-contexto-desafios-limitaciones.pdf>
- González Enríquez, Carmen (2026): *La aplicación del Pacto Europeo de Migración y Asilo: hacia políticas más restrictivas*, Real Instituto Elcano, disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-aplicacion-del-pacto-europeo-de-migracion-y-asilo-hacia-politicas-mas-restrictivas/>
- Pasetti, Francesco (2026): *El Pacto entra en vigor: incógnitas y riesgos de la nueva gobernanza migratoria europea*, CIDOB, disponible en: <https://www.cidob.org/publicaciones/pacto-entra-vigor-incognitas-riesgos-nueva-gobernanza-migratoria-europea>