

TESIS
DOCTORAL

El proceso de fronterización de la Unión Europea. Gobierno en y a través de las fronteras de Europa.



Juan Pablo Aris Escarcena | Directora: Emma Martín Díaz

El proceso de fronterización de la Unión Europea. Gobierno en y a través de las fronteras de Europa.

Autor: Juan Pablo Aris Escarcena.

Bajo la dirección de Emma Martín Díaz.

Programa de Doctorado de la Universidad de Sevilla CEES (Doctorado en Ciencias Económicas, Empresariales y Sociales)

Departamento de Antropología Social, Universidad de Sevilla.

Tesis desarrollada a través del contrato predoctoral FPU del Ministerio de Educación de España.



A Silvia.

El proceso de Fronterización de la Unión Europea. Gobierno en y a través de las fronteras de Europa.

Agradecimientos.	1
Introducción	3
Capítulo 1. Antropología jurídica y de las formas de gobierno: las potencialidades de aplicar el análisis antropológico a las fronteras como elemento de las formas de organización social contemporáneas en Europa.	11
1.1. La perspectiva constructivista: elementos centrales para el estudio de las fronteras y sus formas de gobierno.	13
1.1.1. Materialismo histórico.	13
1.1.2. La sociología del conocimiento.	14
1.1.3. Los desarrollos del constructivismo.	15
1.1.4. El desarrollo simbólico en el proceso social.....	17
1.1.5. La construcción de los grupos de pertenencia.....	18
1.2. Procesos de reglamentación y lo jurídico como una forma cultural particular. Fundamentos para una interpretación antropológica del derecho.....	21
1.2.1. Oposición al ius naturalismo y la utopía del derecho como un sistema positivo completo.	22
1.2.2. La realidad social de lo jurídico. Pluralismo jurídico y las distintas fuentes de reglamentación en la sociedad.	24
1.2.3. La lógica cultural de los sistemas jurídicos.....	28
1.2.4. La antropología en el análisis de los sistemas de derecho internacionales: el caso de los Derechos Humanos.....	29
1.2.5. Otras teorías sociales fundamentales sobre “el derecho”	37
1.2.6. La interpretación de los marcos para el gobierno en las fronteras europeas.	49
1.3. Ejercicio del gobierno y procesos de imaginación social.	52
1.3.1. La modernidad desbordada.	52
1.3.2. Las formas del poder institucional y la propuesta de Foucault.	59
1.3.3. La importancia de las nuevas teorías de gobierno para comprender la política de la UE.	65
1.3.4. El gobierno de las migraciones y su relación con el gobierno de las fronteras.	68
Bibliografía del Capítulo 1.	82
Capítulo 2. Generar un modelo para el estudio de las fronteras como formas de gobierno y de reglamentación desde la antropología.	92
2.1. Hacer investigación etnográfica del gobierno en y a través de las fronteras: Investigación multisituada, patrones de relación en el terreno y experimentación en las técnicas de investigación.....	94
2.1.1. Investigación multisituada.	94
2.1.2. Patrones de relación.	97
2.1.3. Experimentación en las técnicas de investigación.	101

2.2. Análisis antropológico de textos jurídicos y técnicos.....	105
Bibliografía del Capítulo 2.	109
Capítulo 3. Evolución de los instrumentos jurídicos y normativos de gobierno de la movilidad y las fronteras en la UE.	111
3.1. La configuración previa a 1989.	112
3.1.1. La libertad de movimiento en las Comunidades Europeas.....	112
3.1.2. La aparición de las fronteras exteriores: la inmigración como un problema comunitario.....	116
3.2. La consolidación después de 1989.....	122
3.2.1. El fin de la relación entre movilidad y trabajo.	125
3.2.2. La implementación de Schengen y la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.....	128
3.2.3. La externalización de las prácticas de gobierno de frontera.	137
3.3. Las dinámicas de gobierno de la UE en el mundo de la “inseguridad” (2000 – 2010). .	143
3.3.1. Los migrantes privilegiados: movilidad y las necesidades del mercado “sin fronteras”.	144
3.3.2. La inmigración “no deseada” y la guerra contra los traficantes: la vigilancia de las fronteras exteriores.	150
3.3.3. La consolidación del humanitarismo y la política común de asilo.	164
3.3.4. La externalización consolidada: gobierno en el exterior, el sistema de readmisión y la cooperación (al desarrollo) con terceros países.....	176
3.4. El régimen de fronteras en época de “crisis”. (2010 – 2019).....	186
3.4.1. La quiebra del modelo de movilidad y la proyección interna del gobierno de fronteras.....	188
3.4.2. La intensificación de las fronteras exteriores.	194
3.4.3. Refundiendo el sistema común de asilo. La “crisis de los refugiados” y las soluciones ad hoc.....	211
3.4.4. La expansión de la dimensión exterior de las políticas migratorias europeas.....	223
Bibliografía del Capítulo 3.	234
Anexo I. Eje cronológico de los principales instrumentos a nivel europeo que afectan al gobierno de las fronteras, las migraciones y otros sucesos fundamentales.	241
Capítulo 4. El gobierno en y a través de las fronteras.	268
4.1. De las fronteras securitarias a las fronteras humanitarias. La complementariedad de los enfoques.....	269
4.1.1. Securitización.	269
4.1.2. Humanitarismo.....	273
4.1.3. La hibridación de las lógicas securitaria y humanitaria.....	277
4.1.4. El vínculo con los procesos de reglamentación.....	279
4.2. Securitización, (militarización) y humanitarismo en las fronteras. Frontex como resultado de la lógica securitaria-humanitaria.	281
4.2.1. Los fundamentos de Frontex.	281

4.2.2. La dimensión securitaria.	288
4.2.3. La dimensión humanitaria.....	292
4.3. Securitización, (militarización) y humanitarismo en las fronteras. La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA/EASO).	299
4.4. Los actores securitarios. Seguridad nacional, contratistas y el desarrollo de la industria de la seguridad europea.....	303
4.5. Las organizaciones humanitarias. Humanismo, Asistencia, y la inevitable colaboración. ¿Cómplices, inconscientes o infiltrados?	306
4.6. Los sujetos y los lugares de gobierno. Campamentos de refugiados, centros de detención, Hotspots y nomadismo de las personas migrantes en el territorio europeo como medio hostil.....	310
4.6.1. La categorización como eje del gobierno de las fronteras y su naturalización social.	310
4.6.2. La detención.....	321
4.6.3. Los campamentos y los centros de detención. Espacios de detención y tránsito en y hacia Europa.....	330
4.6.4. Los nómadas. La movilidad como mecanismo de resistencia y como mecanismo de control.....	341
Bibliografía del capítulo 4.....	343
Capítulo 5. Ceuta y Melilla. Las fronteras europeas en África.....	355
5.1. La construcción de un nuevo tipo de frontera. Imaginando la fortaleza.....	356
5.1.1. La construcción de las “vallas”.....	356
5.1.2. La gran “crisis de las vallas”.....	364
5.1.3. La banalidad del espectáculo.....	367
5.2. La cárcel dulce.....	372
5.2.1. Junto a las vallas, se construye la acogida.....	373
5.2.2. Las modalidades de acogida en la “crisis de las vallas”.....	377
5.2.3. La banalización de los derechos humanos.....	379
5.3. La inclusión de Marruecos en el control migratorio. Externalización en práctica.....	383
5.4. Más allá del espectáculo.....	387
Bibliografía del capítulo 5.....	392
Capítulo 6. Calais, un “entorno hostil” en el corazón de Europa.....	397
6.1. El último desmantelamiento en Calais. ¿Una emergencia o un proceso histórico?.....	398
6.2. Tras el desmantelamiento de la “Gran Jungla”.....	402
6.3. Reordenando el territorio. La reconfiguración del milieu como “entorno hostil”.....	406
6.4. Gestionar la solidaridad para reforzar el control. Prohibición e instrumentalización de los repartos de alimentos.....	411
6.5. Derechos humanos en Calais. ¿Una zona de excepción?	417
Bibliografía del capítulo 6.....	419
Capítulo 7. Ventimiglia, Réquiem a la Europa “sin fronteras”.....	423

7.1. Disrupciones en Schengenland.	423
7.1.1. Los antecedentes.	423
7.1.2. El primer cierre de fronteras en Schengen.	425
7.1.3. Las consecuencias: el origen de un discurso antieuropeo, la legitimación para los controles internos y la degradación de las figuras de protección internacional.	426
7.2. El estado de emergencia y los Alpes como lugar de contención.	432
7.2.1. Los controles sobre la comunicación ferroviaria.	433
7.2.2. Los controles en la autopista.	436
7.2.3. Los controles en las carreteras secundarias.....	438
7.2.4. El gobierno de esta frontera.	439
7.3. Humanitarismo y gobierno. De la parroquia al campo.	440
7.3.1. Los primeros asentamientos.	440
7.3.2. La posición institucional, acoger para dispersar, y la acogida en la iglesia Delle Gianchette.....	442
7.3.3. El Parco Roya y La Via Tenda.....	443
7.3.4. La prohibición de distribuir alimentos.	445
7.3.5. La instrumentalización y apropiación del humanitarismo por las instituciones.....	446
7.4. Ventimiglia, la frontera selectiva y el punto de quiebra de Schengen.	449
7.4.1. Políticas de extenuación.....	449
7.4.2. Estrategias de resistencia y la multiplicidad de posiciones entre los actores humanitarios.	449
7.4.3. Movilidad forzada como estrategia de control.	452
Bibliografía del capítulo 7.....	454
Capítulo 8. Katsikas, un campamento de recepción oficial.	457
8.1. El origen político de Katsikas.....	457
8.1.1. Acogida y externalización del gobierno de fronteras.....	457
8.1.2. La estructura de la recepción: Hotspots y campamentos.....	459
8.1.3. Los nuevos ensamblajes.....	462
8.2. Katsikas como espacio de gobierno.	463
8.3. La organización del campamento de Katsikas.	467
8.3.1. La llegada.....	467
8.3.2. Familias y diversidad étnica y nacional en Katsikas.	469
8.4. Seres vivos / Personas. El gobierno humanitario en Katsikas.	475
8.4.1. La asistencia alimentaria.	476
8.4.2. Los servicios higiénicos.....	479
8.4.3. La asistencia médica.....	481
8.4.4. La seguridad en el campamento.	485
8.5. Los problemas de generados.	488
8.5.1. El problema del asistencialismo.	488

8.5.2. Los problemas del etnocentrismo.....	490
8.5.3. El problema del androcentrismo.....	491
8.5.4. La homogeneización de las “víctimas”	492
Bibliografía del capítulo 8.....	493
Conclusiones generales.	497
Anexo II. Galería de fotografías.	502
II.1. Ceuta y Melilla.....	502
II.2. Calais.	503
II.3. Ventimiglia.	504
II.4. Katsikas.....	509

Agradecimientos.

Hay tantas personas a las que debo estar agradecido por la posibilidad de haber realizado esta investigación. Primero al departamento de Antropología Social de la Universidad de Sevilla, a todos sus profesores, y muy en especial a mi querida directora, Emma Martín Díaz, que ha sido mi maestra y me ha ayudado a descubrir qué significa investigar. Esta tesis no habría sido posible sin ella y yo no sería el mismo sin nuestras charlas y discusiones. No tengo palabras para expresar la gratitud de haber trabajado juntos, pero le diría que después de todo, es usted aún más una referencia para mí, tanto intelectual como personal.

El trabajo de campo es un momento de encuentro. Gracias a esta investigación he conocido gente maravillosa por toda Europa. No sé cuantos cigarrillos, cuantos té y cafés, cuantas risas, cuantas penas, cuantas conversaciones de fútbol, de amor y de proyectos, he mantenido a lo largo de estos cuatro años. Estoy en deuda con cada una de las personas que me ha abierto la puerta, muchos en sentido literal.

Ceuta fue mi primer destino. Ya había ido allí como activista y gracias a ello conocí a personas que se han convertido en amigos. Quiero agradecerles en particular a Reduan Mohamed Jalid y a Carlos Lorente, quienes me han acogido en Ceuta como si fuera parte de su familia y me han hecho conocer la ciudad desde la historia de su gente. En esta ciudad también he de agradecerle, mucho más de lo que nunca podré devolver, a las organizaciones Elín y Digmun, pilares base en la lucha local por los derechos de las personas migrantes. En Melilla José y Juan fueron dos personas importantes para mí, pero también lo han sido Didi, Anouar, Omar... Les estoy muy agradecido a todos ellos por hacer que mi estancia en Melilla estuviera siempre acompañado.

Katsikas fue un punto de inflexión para mí. Fue un trabajo de campo especialmente duro en el aspecto emocional y todavía tengo grabadas en la memoria los detalles de muchas de conversaciones que mantuve allí. Yo llegué como parte de un pequeño grupo de voluntarios: Joaquín, Begoña, Inés, Borja, Adrián, Emilia, y Helena. A todos ellos les doy las gracias por haber compartido el viaje conmigo, por su cariño y su fuerza. Por supuesto tengo que agradecerles a María Peñalosa y Berta de la Dehesa por su enorme trabajo en aquel campamento y por su generosidad en sacrificio y entrega. Ellas eran las auténticas coordinadoras del trabajo de los voluntarios, con una calidad humana que está fuera de los esquemas; han sido una fuente de inspiración personal desde aquel momento. También les tengo que agradecer, sobre todo a Mohamed, Mohanad y Abu Ahmed, tres personas

maravillosas y únicas. Un adolescente, un adulto y un caballero que contaba ya casi sesenta inviernos, eran muy distintos entre sí pero eran personas buenas y amables en un nivel superlativo, algo todavía más valioso cuando las condiciones en las que vivían podrían haber desesperado a cualquiera. No creo que yo tenga la calidad como persona que ellos me demostraron. Sólo con la distancia he podido apreciar todo lo que me enseñaron estas semanas con ellos.

En Calais gran parte de mi experiencia se la debo a Amanda Carolina Da Silva, amiga y compañera investigadora de la Université de Liege. Ella llevaba trabajando durante años en la región, y fue gracias a ella que pude entrar en el terreno de una manera directa. Le estoy también agradecido a los voluntarios de “L’auberge des migrants”, “Salam” y de “Utopia 56”, especialmente a Clemence, quién se acercó a nosotros con una mentalidad abierta.

Ventimiglia fue el último lugar que escogí para realizar trabajo de campo, y a nivel humano ha sido una experiencia por la cual estoy muy agradecido. Primero a Faruk, Erika, Daman, Ousmane, Salah, Alessandra y todas las personas del proyecto 20K que me recibieron con los brazos abiertos y que se convirtieron en mi círculo más íntimo allí. A Daniela y a Emanuela, dos mujeres cuya fuerza era capaz de movilizar a las piedras y obtener pequeñas victorias, mostrar que existían caminos para la solidaridad y en la conquista de derechos. Por las mismas razones debo agradecerle a Suzel su ayuda, una auténtica líder que vive en el valle del Roya.

Hay decenas de personas que no he mencionado de manera directa, y no porque les deba menos. A todas aquellas personas sin quienes esta investigación no habría sido posible: gracias.

Por último, quiero dedicarle un agradecimiento especial a Ana María y Omar Alberto, mis padres, mis raíces y mi apoyo; y a Silvia, mi compañera. Ellos son mis “condiciones sociales de posibilidad”, sin ellos no podría haber recorrido este largo sendero; un agradecimiento no bastaría y por ello tuyas son también todas mis alegrías como lo son mis pesares. Aun así, gracias por existir.

Introducción.

Europa es muchas cosas. Es un continente, que sabemos que empieza en las Columnas de Hércules, pero no sabemos dónde termina, aunque su límite se ha establecido convencionalmente en los Montes Urales. Es una representación mítica de la cuna de la civilización occidental, que desde la ilustración y sobre todo con la colonización ha sido resignificada de múltiples maneras. Es un proyecto político, nacido tras la masacre más cruel de la historia de la humanidad y que tuvo como uno de sus escenarios el propio continente europeo. Es una comunidad imaginada de pertenencia, con la que se sienten identificadas muchas personas y frente a la que otras quieren distinguirse y separarse. Europa también es “Schengenland”, como la han definido algunos de los autores más influyentes en la actualidad (Albahari, 2006; Carr, 2012; Boswell, 2003; Haahr y Walters, 2004; Hess y Kasperek, 2017; Walters, 2002). Como Schengenland, Europa es la imagen de unas políticas de gobierno ejercidas en y a través de las fronteras, un gobierno basado en la configuración de unas categorías jurídico-administrativas en las que son encuadrados los sujetos en función de la capacidad que se les reconoce para circular y vivir, para ser y estar en Europa. A razón de esta categorización Schengenland está regido por una serie de principios de organización social particulares y específicos que tienen consecuencias en la vida de todas las personas que viven y se mueven por sus territorios e incluso más allá; las lógicas que gobiernan Schengenland tienen consecuencias sobre cómo se imagina la realidad, sobre cómo se organizan la producción material y simbólica, tiene, en definitiva, consecuencias sobre cómo se vive y cómo se muere. Esta investigación es la historia de cómo Europa ha llegado a ser Schengenland.

El objetivo de esta tesis es analizar el proceso histórico de construcción del gobierno de las fronteras de la Unión Europea a partir de su entramado de disposiciones jurídicas y políticas, con las estructuras institucionales que ha hecho vivir y con la lógica cultural que ha vertebrado el proceso. Esto se desarrolla a través del análisis sobre cómo las fronteras europeas se han construido como un objeto de gobierno que ha llegado a estar dominado por una lógica muy particular: la lógica securitario-humanitaria. La formulación puede parecer inicialmente un oxímoron, ya que en la mayoría de medios y en los discursos políticos la lógica securitaria se presenta en oposición a la lógica humanitaria, o al menos esto es cierto siempre a la inversa, quienes se reivindican como actores humanitarios se niegan como actores securitarios. Como pretendo demostrar en esta investigación, si alguna vez el humanitarismo fue una lógica verdaderamente contrapuesta a la lógica securitaria ya no lo es y, al contrario, ha reforzado los presupuestos básicos del securitarismo al hibridarse con esta lógica. Las dinámicas de gobierno en y a través de las fronteras de Europa están hoy dominadas por una lógica híbrida, nacida del contacto por la participación mutua de los actores de estos campos, de sus técnicas, de sus formas de saber, de sus tecnologías. De una manera muy breve y esquemática, podría definir esta lógica híbrida como el resultado fluctuante de la interconexión de las dos lógicas que la componen. Por un lado, la lógica securitaria tiene la población como objeto del poder, la aproximación especulativa y empirista como estrategia de conocimiento, y la economía política como lenguaje; se basa en una construcción social del riesgo y la amenaza y en la proyección de la crisis como horizonte de referencia que hay que evitar a través del encauzamiento de las relaciones sociales, para que estas se mantengan dentro de unos límites de tolerabilidad. Por otro, la lógica humanitaria tiene como objetivo de gobierno a los

segmentos vulnerables de la población¹, un conocimiento autorizado sobre la entidad de los sujetos (en sus dimensiones sanitarias, psicológicas y sociales) que obliga a la producción de relatos autobiográficos por las “víctimas” a las que se asiste, y un lenguaje basado en la construcción de la humanidad desnuda de sus sujetos de gobierno; se basa en una política de vida en la que se categorizan a los sujetos a un nivel ontológico y se construye socialmente a unos colectivos de víctimas desnudas, sujetos vulnerables a los que hay que proteger. Las actuales dinámicas de gobierno en y a través de las fronteras y el proceso de reglamentación de las mismas está hoy dominado por la hibridación cambiante y dinámica de estas lógicas, de sus actores, de sus estrategias de conocimiento, de sus técnicas y tecnologías.

Lo que se pretende comprender es, por tanto, el intrincado funcionamiento de un régimen de gobierno compuesto por múltiples niveles de gobierno, por una enorme variedad de actores y ejercido en la multiplicidad de las zonas de frontera y lugares de frontera que componen el paisaje de Schengenland. Por decirlo claramente y de forma sintética, mi propósito es analizar el nacimiento de un orden normativo y de gobierno – complejo, segmentado e interdependiente de otros – en relación a las evidencias etnográficas de las zonas y lugares de frontera, extraídas de mi propio trabajo de campo multisituado y de fuentes secundarias. Este análisis no busca proponer recomendaciones, sino que busca exponer la dinámica antropológica, la lógica cultural del proceso sociohistórico que ha cristalizado en un orden normativo (en un sentido amplio) en el que se ponen de manifiesto elementos culturales clave de este período. El objetivo no es mostrar las cosas cómo son, sino ver el proceso social de construcción de la realidad a través de una dimensión, la de las fronteras, la de los márgenes, y a través de la construcción de esta realidad marginal, motivar la reflexión sobre líneas de operación más generales en la configuración y organización actual de las sociedades. Las fronteras de Europa, como construcción sociohistórica, son una puerta privilegiada para el estudio de cuestiones sociopolíticas clave de nuestra época en el continente: las mutaciones de la soberanía, los avatares del estado-nación y del nacionalismo como ideología predominante en la construcción de la identidad en la modernidad tardía (o desbordada), la entidad de las personas migrantes en el contexto Europeo y las posiciones frente a la diversidad cultural, la situación de personas que viviendo una vida entera se ven reducidas a la paradójica situación de “ciudadanos ilegales”, la titularidad de derechos y las vicisitudes de exiliados y apátridas como objeto de marginación y exclusión, la entidad de los derechos humanos desde la perspectiva liberal y los límites del “derecho a tener derechos”; todos estos son temas centrales en la actualidad no sólo para la Unión Europea sino para conceptualizar las relaciones cívicas en un mundo globalizado y cada vez más polarizado.

Con este objetivo pretendo superar la limitación que desarrollan los estudios propios del Derecho (o de las Ciencias Jurídicas como se han dado a llamar) que limita su reflexión sociológica al ámbito social que ella misma, como disciplina técnica y no como ciencia, produce: los estudios provenientes del derecho, cuando analizan la situación de los procesos normativos reducen su interpelación al estricto marco de la jurisdicción y de su aplicación. Los estudios jurídicos, además, reducen el contraste con la realidad a las mediciones sociales que pueden extraerse a través de las propias instituciones jurídicas y judiciales. Las referencias a la cultura y a la sociedad, y sus dinámicas, quedan reducidas a las vías de aprehensión de las

¹ En el mismo sentido que le aplica la lógica securitaria a este término.

mismas por parte del derecho: los problemas sociales a parcelas de codificación y la necesidad de ajustarse, las violaciones de los estados a las normativas europeas a una mala praxis, las violaciones de los derechos humanos y de los derechos fundamentales a errores en la aplicación de las leyes, los conflictos entre la actuación política y el ordenamiento normativo se leen como malas interpretaciones y se niega la posibilidad de contradicciones internas dentro del constructo normativo (míticamente sistémico, sistemáticamente mistificador), y las vías para la solución de estos procesos se reducirá a la búsqueda de la intensificación del derecho y a la búsqueda de garantías... En síntesis, pretendo superar el problema epistemológico que plantea el estudio del Derecho (y que condiciona de manera significativa el estudio del proceso normativo que este considera como patrimonio de su acción), que es su aprehensión de lo social a través de la esquematización conceptual y terminológica, a través de la misma categorización y jerarquización que tiene por objetivo reglamentar la sociedad que intenta definir.

Además, mi objetivo también intenta superar un problema del análisis antropológico sobre las formas de gobierno sobre los migrantes desde el estado moderno. Una rama de la antropología política, influenciada notablemente por las ideas foucaultianas y en particular por su concepción de la gubernamentalidad, ha definido el estudio de las políticas públicas como el camino para adentrarse en el estudio de los sistemas culturales y en los sistemas de gobierno, centrándose en las tecnologías de saber y de categorización de los individuos sociales. Por otra parte, una gran tradición dentro de los estudios de la antropología jurídica se ha centrado en analizar el “pluralismo legal”, apartando el foco de manera explícita de los procesos de construcción normativa que se realizan desde el estado en un intento de demostrar la capacidad de agencia de los actores sociales y la ductilidad de los sistemas jurídicos, del Derecho con mayúsculas (como invención occidental vinculada a los estados-nación moderno), para reintroducir el Derecho en su naturaleza de fenómeno o hecho cultural, para devolver así a la historia lo que es fruto de la historia. Sin embargo, esta diversidad de agendas ha provocado que los estudios antropológicos sobre el derecho se basen más en niveles supra o sub estatales y que, por esta diferencia de objeto, no se encuentren con los estudios de la antropología de gobierno. Me he impuesto, como uno de los objetivos de esta tesis –por una necesidad nacida de mi reflexión sobre la cuestión –, construir un utillaje de herramientas analíticas que sumen las aportaciones de estas dos tradiciones o subdisciplinas de la antropología. Así, buscaré analizar la forma de política de gobierno particular en la construcción del espacio europeo a través de sus fronteras; y estableceré la relación con de la construcción de un sistema normativo, de unas instituciones asociadas y de unas tecnologías de acción y de conocimiento relacionadas. Ambas dinámicas se entienden desde un humanismo radical en el que mi principal preocupación es cómo se construye a las “poblaciones” que son objeto de gobierno, cómo se las define y se categorizan a través de los dispositivos y dinámicas estudiados. Creo que sólo así puedo dar cuenta de los procesos sociohistóricos y culturales de este particular proceso de gobierno, que he llamado proceso de fronterización de Europa, al tiempo que contribuyo a demostrar la cabida del análisis antropológico (extensible a las ciencias sociales profanas) sobre el ámbito de exclusividad establecido por el Derecho como disciplina: lo jurídico como ámbito de legislación estatal (y sus subniveles intraestatales y supraniveles interestatales).

Para realizar este análisis la tesis se divide en tres partes: la Parte I, donde se presenta nuestro enfoque teórico y metodológico; la Parte II, donde se analiza la construcción y evolución de los marcos normativos del gobierno de las fronteras europeas a través de un análisis de sus principales instrumentos jurídicos y técnicos, y de las principales configuraciones de los actores y las formas de gobierno securitario-humanitarias; la Parte III está compuesta por un conjunto de estudios de caso etnográfico, que recorren algunas de las zonas de frontera clave de la geografía de Schengenland.

En la Parte I se define esta investigación como un análisis de Antropología Jurídica y de las formas de gobierno. He intentado explicar cómo las dinámicas de gobierno y la construcción normativa de las fronteras están en íntima relación con la construcción, más amplia, de los símbolos diferenciadores de las comunidades identitarias. A través de las fronteras se expresan los límites de la comunidad nacional, tanto como de la comunidad supranacional europea. Por ello he propuesto analizar la conformación normativa del régimen fronterizo como eje vertebrador de la (re)producción de un conjunto de símbolos identitarios. En esta primera sección se hace explícito nuestro enfoque teórico en tres puntos: (1) Qué entendemos por perspectiva constructivista a la hora de aplicarla a este estudio; (2) Cómo puede analizarse los procesos de reglamentación y el fenómeno jurídico como parte de la realidad sociocultural; y (3) Cómo se configuran las dimensiones socioculturales en el ejercicio del gobierno y viceversa.

Es en este marco que busco establecer cómo desde la antropología se puede realizar una aportación sustancial al análisis de las formas de gobierno y la configuración de los marcos normativos. La idea que vertebra la argumentación es que los fenómenos de reglamentación son procesos socioculturales que están en relación con el universo simbólico sobre el que se sustentan los modelos de organización social. Como procesos socioculturales están definidos por la articulación de marcos simbólicos, una articulación que tiene estructuras pero que no es sistemática. Esto choca frontalmente con uno de los mitos fundadores de lo jurídico como fenómeno de reglamentación moderno, que es la plenitud sistémica del derecho. A partir de esta constatación, argumento que el fenómeno de reglamentación está marcado por unas lógicas de aprehensión de la realidad social. Así, la reglamentación está caracterizada por su ejercicio como formas de saber-poder: unas formas de conocimiento particulares, que tienen sus propias formas de construcción del objeto de conocimiento y de validación del conocimiento producido a partir de la definición de dicho objeto, que son a su vez ejercicio de poder, por la capacidad performativa del discurso de la reglamentación, capaz de afectar con su propia enunciación a la realidad que toma por objeto. Sin embargo, no existe una forma única para la construcción de este conocimiento, sino que existe una pugna por el establecimiento de la jerarquía entre las formas de conocimiento por la definición de la realidad o, mejor dicho, por el poder de definir la realidad. Esta pugna se desarrolla en un ámbito particular (dentro de los “campos” sociales específicos y en el “campo del poder”) pero también en el ámbito social en general, donde los referentes simbólicos de cada una de estas formas de saber-poder se establecen en competición (más o menos abierta, más o menos complementaria) en la producción y reproducción de los conjuntos de elementos simbólicos para la imaginación social de la realidad por el conjunto de los miembros de una sociedad. La cuestión pasa, por tanto, por la captación de que formas de saber-poder emergen en la construcción de nuevas formas de gobierno y de reglamentación; y por cómo estas formas se

introducen entre los elementos simbólicos que permiten imaginar los mundos sociales a las personas sobre las que se reglamenta y se gobierna.

En la Parte II se dedica un primer capítulo al análisis de los instrumentos jurídicos y técnicos como puntos para trazar la genealogía de la reglamentación que ha sentado las condiciones de posibilidad para la construcción de las fronteras europeas como objeto de gobierno, centrándonos en las medidas que han permitido que este objeto se construya desde una lógica securitario-humanitaria. El análisis se propone en un recorrido diacrónico que arranca desde finales de los años sesenta hasta la actualidad, dándole una especial relevancia al desarrollo de los instrumentos jurídicos y técnicos de la última década del S. XX y las dos primeras del S. XXI². Cuatro dimensiones son abordadas de manera particular: (1) Configuración intraeuropea de las fronteras, (2) Construcción de las fronteras exteriores a Europa y del régimen de gobierno sobre estas fronteras exteriores, (3) Configuración del Sistema de Protección Internacional Europeo y su vinculación con las fronteras exteriores, (4) Externalización de las formas de gobierno europeo de las fronteras.

El primer capítulo se inicia con el análisis de cómo se configuró la cuestión de las migraciones intraeuropeas cuando se empezaba a establecer Europa como un proyecto político supranacional, mostrándose cómo el régimen de movilidad europeo se basaba en la figura del trabajador migrante europeo que pasaba a tener un status privilegiado dentro del conjunto de la población migrante. A partir de ahí se fue construyendo progresivamente el proyecto de un espacio de libre circulación de mercancías, capitales, servicios y, también, personas; las migraciones intraeuropeas se distanciaban aún más de las migraciones procedentes de otros lugares e incluso dejaban de ser pensadas como migraciones, sino como movilidades. La configuración de un espacio de libre circulación se vinculó desde sus inicios a la construcción de un objeto de gobierno europeo: las fronteras exteriores, físicas y virtuales. En sus inicios esta nueva dimensión de gobierno pasaba por una intensificación de la cooperación y coordinación intergubernamental. Sin embargo, rápidamente empezaron a surgir ámbitos de gobierno que estaban regidos por un modelo de gobierno propiamente europeo, supranacional. El primer ámbito que vivió este desarrollo fue la frontera virtual, con la reglamentación sobre una serie de mecanismos como la política de visados, a través de los cuales se establecían las condiciones de posibilidad para un gobierno europeo sobre la movilidad. Este gobierno europeo fue haciéndose más intenso sobre las fronteras físicas desde los años ochenta, coincidiendo con el desarrollo del proyecto de Schengen. Para la configuración de esta área de gobierno se recurrió a un campo burocrático en especial: el campo securitario. Esto tuvo un impacto muy marcado en la naturaleza que adquirió el fenómeno y los procesos de reglamentación que se basaban en las prioridades establecidas por actores de este campo, en la forma de comprender y representar la realidad, e incluso en formas particulares de desarrollar el proceso de creación de marcos normativos para el gobierno de la realidad. La predominancia de este tipo de actores en la configuración del gobierno a nivel supranacional se relacionaba con un cambio de paradigma en la forma en la que se pensaban las migraciones como objeto de gobierno, que se alejaba del modelo tradicional del trabajador invitado que se asentaba e “integraba” en la sociedad; la migración ahora debía ser “gestionada”, para obtener el máximo beneficio de ella, entendiendo que

² Al desarrollo de los instrumentos desde el fin del mundo de bloques.

debía ajustarse de manera más precisa a la naturaleza fluctuante del mercado de trabajo y a las necesidades concretas de este, acudiendo al punto concreto por el período exclusivamente necesario. Otras categorías de migraciones se separaban de este ideal y se las vinculaba a las migraciones positivas, que eran movi­lidades, y sus protagonistas, actores móviles autosuficientes que se movían junto a su capital, sus servicios y sus inversiones. Pero este cambio de paradigma también afectó a un tipo de migración que está marcada por el aumento de la violencia coyuntural y estructural desde final del mundo de bloques: los exiliados. En el nuevo paradigma, el exiliado es una víctima, una persona vulnerable que debe ser asistida, y como tal, una carga para los estados que lo asistan. Así, también desde los propios inicios de la construcción de las fronteras como objeto de gobierno, se empezó a desarrollar dentro de este objeto un ámbito humanitario, con la incorporación de sus actores a los procesos de reglamentación y de gobierno de las fronteras. Durante el S. XXI, el gobierno en y a través de las fronteras europeas se consolidará y ampliará. En este avance, las formas en las formas de saber de los actores securitarios y humanitarios irán penetrando (aún más) en el proceso de reglamentación, tanto en los procedimientos de reglamentación, como en las formas en las que se entienden sus componentes, las relaciones entre los mismos, y los principios de aplicación y validez. El marco normativo (jurídico y técnico) que establece las condiciones de posibilidad para el gobierno en y a través de las fronteras europeas es, en la actualidad, el resultado de este largo proceso.

Un segundo capítulo en la parte dos está dedicado a la definición del gobierno en y a través de las fronteras en relación con las lógicas y los actores que desarrollan el modelo de gobierno que se ha presentado en relación a sus marcos normativos. En este capítulo se explica cómo se ha producido la hibridación de las lógicas securitaria y humanitaria a través de los casos de algunas de las organizaciones centrales en el gobierno de las fronteras europeas, como Frontex y EASO, y reflexionando sobre el conjunto amplio y dispar de los actores que desarrollan estas estrategias de gobierno. Por otra parte, el capítulo presenta a los sujetos y los lugares del gobierno en y a través de las fronteras, dándole especial importancia a la definición los campamentos de refugiados y los Hotspots, como lugares centrales para comprender lo que he llamado la práctica de detención humanitaria. Este capítulo complementa el primero, porque nos permite entender cómo se articulan los instrumentos jurídicos y técnicos con las prácticas de gobierno securitario-humanitarias.

La Parte III de esta tesis es un compendio de cuatro estudios de casos etnográficos. Los casos no son comparativas exactas de distintos contextos, sino que representan la variedad de las zonas y lugares de frontera de Europa y pretenden ser la puerta de entrada a una forma de conocer las dinámicas del gobierno y de la reglamentación a través de la cotidianeidad de los lugares donde se ejerce. En un ejercicio de etnografía multisituada, se propone un recorrido por cuatro historias, por cuatro escenarios, que en conjunto ilustran cómo se ejerce hoy el gobierno en y a través de las fronteras de Europa. Estos casos son la cristalización del proceso de fronterización de Europa.

El primero es el estudio de caso sobre la frontera sur española, en particular sobre las dos zonas de frontera en las que se han convertido Ceuta y Melilla, las antiguas posiciones coloniales en el norte de África y hoy ciudades autónomas españolas. Ceuta y Melilla (España, frontera con Marruecos) son zonas de frontera exteriores en los límites terrestres de Europa y

la imagen de referencia para la metáfora de la “Europa Fortaleza”. En este caso se analiza las dinámicas de gobierno securitario-humanitario en estas zonas de frontera, desarrollando el análisis a través de la narración de la construcción histórica de estas zonas de frontera. Para dar cuenta de esta producción se tiene en cuenta la interrelación con Marruecos para el gobierno de las fronteras y las relaciones sociales, culturales y productivas que marcan las vidas de las personas en la cotidianeidad de estas zonas de frontera.

El segundo de los casos es el de Calais (Francia, frontera con Reino Unido), una zona de frontera intraeuropea, pero en el límite de Schengenland con Reino Unido, una zona donde la violencia extrema de las fronteras y la fortificación se aprecia en el corazón de Europa, y donde las complejas formas de interacción entre actores securitarios y humanitarios se ponen en evidencia en la cotidianeidad y en la historia de la región. En este episodio se propone un análisis sobre los procesos de articulación de las dinámicas de gobierno sobre la región a partir del análisis de las estrategias que se ejercen a través del milieu. Partiendo de la destrucción de la “Gran Jungla” de Calais y del período sucesivo, marcado por una violencia física y simbólica extrema, se reconstruye la historia de la región en clave de cómo se han producido ciclos de concentración y dispersión de los colectivos de migrantes sobre la región a través de unas dinámicas de gobierno en las que se mezclan (y también se oponen) los elementos securitario y humanitario.

El tercer caso es el de Ventimiglia (Italia, frontera con Francia), una zona de frontera histórica, donde el “sendero de la muerte” que recorrían los judíos que escapaban del fascismo es hoy la vía para los migrantes que buscan continuar con un proyecto que es bloqueado por unos controles que jurídicamente “no existen” como tales y donde las relaciones entre los actores securitarios y humanitarios van desde la oposición y criminalización del activismo, a la cooperación en la quiebra de los proyectos de autonomía de los colectivos de migrantes. Aquí se han estudiado las vicisitudes del restablecimiento de los controles de frontera en el interior del espacio Schengen y la aplicación de las dinámicas de gobierno de las fronteras exteriores en una de las regiones más ricas de toda Europa. Este caso es muy rico y permite ver como actúan las dinámicas de gobierno (la deportación, la detención humanitaria, las políticas de extenuación, etc.) y cómo los marcos normativos que se crean en el gobierno de la cotidianeidad a nivel local han producido transformaciones en la legislación a nivel europeo.

Por último, se presenta el estudio sobre Katsikas (Grecia, cerca de la frontera con Albania), un lugar de frontera, un campamento de recepción oficial donde las dinámicas de contención se ejercen a través de la delegación en actores del humanitarismo profesional y voluntario, y donde he estudiado los límites de la acogida humanitaria en los procesos de exilio actuales. En este caso, el análisis está centrado en el gobierno humanitario de los exiliados, en cuales son las dinámicas que produce, las formas de conocimiento que se genera, y las relaciones sociales que establece en su funcionamiento. Esto se encuadra en la relación que tiene el ejercicio del gobierno humanitario en lugares como este con el gobierno en y a través de las fronteras de Europa. El capítulo concluye con una reflexión sobre los problemas particulares que genera esta forma de gobierno para las personas exiliadas y para el conjunto de la sociedad europea.

Capítulo 1. Antropología jurídica y de las formas de gobierno: las potencialidades de aplicar el análisis antropológico a las fronteras como elemento de las formas de organización social contemporáneas en Europa.

“Aquello de lo que no podemos hablar, debemos sobrepasarlo en silencio”.

Ludwig Wittgenstein, Tractatus Logico-Philosophicus.

Al desarrollar un marco teórico para una investigación de estas características mi objetivo ha sido ambicioso ya que pretendo hacer una propuesta de aproximación teórica que va más allá de una simple revisión del estado del arte. El peligro de mi atrevimiento es que la propuesta resultante sea percibida como ensamblaje de distintas aportaciones sin una lógica propia, como un collage de aproximaciones cercanas que no ha terminado de fraguarse. Espero poder evitar este problema en estas páginas, pero mi propuesta teórica aquí también tiene un objetivo programático. Al desarrollar esta tesis y profundizar en el análisis teórico de las cuestiones que ella refleja espero sentar las bases de un programa propio de investigación que esté centrado sobre las nuevas modalidades en las que se construye las formas de gobierno y los procesos normativos para el gobierno de la cotidianeidad. Estas dos cuestiones son el eje de esta tesis: las formas en las que se gobierna y los procesos normativos que rigen el gobierno en su práctica localizada. Entonces, ¿Por qué estudiar el gobierno de las fronteras? ¿Por qué el proceso de fronterización de EU-ropa? Por su “función espejo” (Sayad, 1999) sería la respuesta rápida.

En “La doble ausencia” el etnógrafo define la migración (emigración – inmigración) como un “hecho social total”, y señala el enorme potencial heurístico que tiene la migración como objeto de estudio por su “función espejo”, como una ventana para acceder de manera privilegiada al estudio de las formas de gobierno y del estado-nación como modelo de organización social. Como señala S. Gil Araujo (2010: 244) al revisar el trabajo de Sayad:

“Es importante analizar el trabajo de creación del Estado y de los ingenieros sociales porque es a través de ellos que los inmigrantes pasan a existir jurídica y socialmente como tales. Al interrogar la inmigración, al sacar a la luz el proceso de construcción del arbitrario que se produce en la configuración de la figura social del inmigrante, se está trabajando sobre la génesis social del Estado, mostrando sus mecanismos de producción y la fragilidad en que se basan todos los actos de naturalización que lo constituyen. Porque al pensar la inmigración se está pensando al Estado, y es el Estado el que se piensa a sí mismo al pensar la inmigración. A esto se refiere Sayad cuando sostiene que la virtud de la inmigración es ser la mejor introducción a la sociología del Estado, porque la inmigración representa el límite mismo que pone al descubierto su verdad fundamental: que la discriminación es parte de su naturaleza”.

En una entrevista parcialmente traducida por la autora (ver la entrevista completa en portugués en Sayad y Neiburg, 1996: 168; nuestra cita procede de la traducción de S. Gil

Araujo, 2010: 261): *“Para que haya inmigración es preciso que haya fronteras y territorios nacionales, es preciso que haya ‘extranjeros’. La propia figura del extranjero obliga a hablar del Estado nacional. Es interesante reflexionar sobre las consecuencias del hecho de que no exista una definición positiva de ‘extranjero’. En términos jurídicos, en el lenguaje del derecho, el extranjero es definido siempre como no siendo del lugar, como siendo no nacional”*.

La clave por tanto es que la construcción imaginada del migrante (arbitraria dice Sayad, haciendo hincapié en su carácter fluctuante y dependiente, procesual) es un reflejo, un espejo, del proceso de imaginación social de lo estatal y lo nacional, base de la estructura por excelencia de la modernidad, el Estado-nación. Dice además, que esto se expresa en su territorio y en sus fronteras. Así, partiendo del acuerdo con esta perspectiva teórica, podemos señalar que si las migraciones son un hecho social total, las fronteras son un problema o una cuestión social total. Es más, las fronteras pueden entenderse como un meta-problema social: en tanto que exista un grupo identitario vinculado a una forma y una estructura de organización social, debe existir una frontera, un límite como parte de su propia existencia.

Ahora, mi interés principal no es el modelo de organización social del estado-nación, ni siquiera las formas de poder o de gobierno que surgen de su nacimiento. Mi interés principal son las formas de gobierno que creo son novedosas históricamente, que nos hablan de la evolución en la organización socio-política en la “modernidad desbordada” (Appadurai, 1996) y que toman especial relevancia en el proceso histórico de intensificación de lo que se ha definido de múltiples formas como “globalización” (Appadurai, 2001a; Beck, 1997; Drori, Meyer, y Hwang, 2006; Jameson, 1998). Estas se plasman de manera particularmente intensas en la construcción socio-política de la Unión Europea como institución supranacional. *“Si, por ejemplo, observamos la génesis de la legislación sobre extranjeros e inmigrantes en la Unión Europea, tendremos una imagen de cómo se piensa la estructura supranacional europea”*, esto es una paráfrasis de una cita de Sayad, donde he sustituido “Francia” por Unión Europea y “Estado nacional francés” por estructura supranacional europea (Sayad y Neiburg, 1996: 168; Gil Araujo, 2010: 261), pero creo que es igualmente válida como hipótesis de trabajo. Mi propuesta en este trabajo es ir un paso más allá e interesarme por cómo se construyen las fronteras de la Unión Europea y qué formas de poder/gobierno han implicado, teniendo por su objeto principal la definición de categorías de población y de las formas territoriales de control.

Así, de esta forma de entender nuestro objeto de estudio, se desprenden varias cosas: (1) La necesidad de definir teóricamente como puede ser aprehendido una estructura socio-política, con su complejidad (en cuanto a actores, marcos normativos, prácticas, etc.) a través de un estudio como este; esto me llevará a definir antropológicamente la idea de las estructuras sociales como un proceso sociohistórico, es decir, a clarificar mi perspectiva constructivista. (2) Partiendo de la perspectiva constructivista, la propia construcción de la “ley”, de los marcos jurídicos y normativos, es entendida como un proceso; definiré que entiendo yo al analizar la “Ley como proceso” (Moore, 1983). Este punto es el nodo central, a él se deben conectar otras cuestiones esenciales, ya que siendo “la ley” un proceso, está vinculado con formas societarias particulares; lo que implica que tiene profundas relaciones con la forma en la que (3) se ejercen las formas de poder, en cuanto dinámicas de gobierno; y también se relaciona con cómo (4) se definen los procesos de imaginación social de la realidad. Una vez definido esto,

marco general para la interpretación antropológica del derecho y de las formas de gobierno, me aproximaré a las dos cuestiones más específicas sobre las que debo aclarar mi aproximación teórica, (5) las fronteras territoriales y (6) las migraciones en el contexto actual.

Antes de comenzar esta tarea consideramos que es justo reconocer nuestro propio eclecticismo teórico, algo que vemos no como una falta³ sino como nuestro propio compromiso con una reflexividad reformista, parte de nuestra convicción en las ciencias sociales como representación aproximada (y aproximable) a la realidad (Bourdieu, Chamboredon, y Passeron, 2002). Sin adoptar por completo las tesis de ningún autor, me valgo de sus ideas y estudios para construir un marco teórico propio, adaptado al objeto de estudio, que ha sido construido la par que se problematizaba la realidad social, en relación a las emergencias y fracturas provocadas por el trabajo de campo etnográfico.

1.1. La perspectiva constructivista: elementos centrales para el estudio de las fronteras y sus formas de gobierno.

El constructivismo histórico que se adopta como perspectiva en este estudio tiene dos fuentes fundamentales. La primera es el materialismo histórico fundado por K. Marx (Marx, 1989 [1859]) y la segunda es el desarrollo en antropología del constructivismo de la escuela de la “sociología del conocimiento” fundada por (Berger y Luckmann, 2001 [1966]), en particular los desarrollos de estas teorías generados en el campo de la acción simbólica (Turner, 2007; Turner, 1988), y en el campo de las relaciones de los grupos étnicos (Barth, 1976) y las “comunidades imaginadas” (Anderson, 1997). Para mostrar la forma en la que estas bases teóricas se conectan entre sí y con la formulación de mi investigación, realizo a continuación un repaso, que no es exhaustivo, de las principales aportaciones que me gustaría destacar.

1.1.1. Materialismo histórico.

El materialismo histórico de K. Marx se define por el establecimiento de la dialéctica como motor de la historia y también como motor de la investigación social. En el prólogo a su obra “Contribución a la crítica de la economía política”, Marx define el principio básico de su materialismo histórico en el doble sentido de modo de transformación social y metodología científica para el conocimiento del proceso social:

“El modo de producción de la vida material condiciona el proceso de vida social, político y espiritual en general. No es la conciencia de los hombres la que determina su ser, sino, por el contrario, el ser social es lo que determina su conciencia. En cierta fase de su desarrollo, las fuerzas productivas materiales de la sociedad entran en contradicción con las relaciones de producción existentes, o bien, lo que no es más que la expresión jurídica de esto, con las relaciones de propiedad en el seno de las cuales se han desarrollado hasta entonces. De formas de desarrollo de las fuerzas productivas, estas relaciones se convierten en trabas suyas. Y se abre así una época de revolución social. Al cambiar la base económica, se transforma más o menos rápidamente toda la superestructura

³ Aquel que recuerde la definición de Marvin Harris de ecléctico entenderá cuán negativo puede ser este calificativo para algunos teóricos.

inmensa. Cuando se examinan tales transformaciones, es preciso siempre distinguir entre la transformación material (...) de las condiciones de producción económicas y las formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas o filosóficas, en breve, las formas ideológicas bajo las cuales los hombres toman conciencia de este conflicto y luchan por resolverlo. Del mismo modo que no se puede juzgar a un individuo por lo que piensa de sí mismo, tampoco se puede juzgar a semejante época de transformación por su conciencia; es preciso, al contrario, explicar esta conciencia por las contradicciones de la vida material, por el conflicto existente entre las fuerzas productivas sociales y las relaciones de producción.” (K. Marx 1989, [1859]: 6 - 7).

Como señala Engels en el apéndice de esta misma obra, la tesis de Marx se establecía en oposición al idealismo filosófico alemán y establecía que *“todas las relaciones sociales y estatales, todos los sistemas religiosos y jurídicos, todas las ideas teóricas que brotan de la historia, sólo pueden comprenderse cuando se han comprendido las condiciones materiales de vida de la época de que se trata y todo lo restante se deduce de las mismas condiciones, esta tesis era un descubrimiento que venía a revolucionar no sólo la Economía política, sino todas las ciencias históricas (y todas las ciencias que no son naturales, son históricas)”* (1989: 161 – 162).

Los otros padres de la sociología y la antropología, M. Weber y E. Durkheim, incorporaron igualmente el principio fundamental de las “ciencias históricas”, la necesaria búsqueda de la comprensión de los hechos sociales a través del análisis de la configuración histórica de estas realidades. Con ello, las ciencias sociales nacían en confrontación con el esencialismo ontológico de las interpretaciones de los fenómenos sociales a partir de características humanas o de determinados grupos humanos. Sin embargo esto no fue incorporado de manera constante ni unívoca, y el método histórico contuvo nuevas formas de teleología y tautología (entre ellas la propia petición de principio marxistas en su construcción del proletariado como actor clave de la historia y por tanto la inevitabilidad de la revolución proletaria).

1.1.2. La sociología del conocimiento.

Basándose expresamente en el desarrollo de las teorías sociales de Marx, Weber y Durkheim, e influenciados de manera clara por la escuela marxista de pensamiento de Lukács (Lukács, 1970 [1923]) , P. Berger y T. Luckmann (2001 [1966]) establecieron su propuesta de una nueva “sociología del conocimiento”: *“una ‘sociología del conocimiento’ deberá tratar no solo las variaciones empíricas del ‘conocimiento’ en las sociedades humanas, sino también los procesos por los que cualquier cuerpo de ‘conocimiento’ llega a quedar establecido socialmente como ‘realidad’. (...). En otras palabras, sostenemos que la sociología del conocimiento se ocupa del análisis de la construcción social de la realidad”.* (2001: 15). Los autores establecen una brillante conexión entre los principios fundamentales de los tres padres de la ciencia social contemporánea, combinando el materialismo histórico de Marx con dos preceptos fundamentales que consideran complementarios:

“Durkheim nos dice: ‘La regla primera y fundamental es: Considerar los hechos sociales como cosas’. Y Weber observa: ‘Tanto para la sociología en su sentido actual, como para la historia, el objeto de conocimiento es el complejo de significado subjetivo de la

acción'. Estas dos aseveraciones no se contradicen. La sociedad, efectivamente, posee facticidad objetiva. Y la sociedad, efectivamente, está construida por una actividad que expresa un significado subjetivo. Y, de paso sea dicho, Durkheim sabía esto último, así como Weber sabía lo primero. Es justamente el carácter dual de la sociedad en términos de facticidad objetiva y significado subjetivo lo que constituye su 'realidad sui generis', para emplear otro término clave de Durkheim." (2001: 35).

La base fundamental de la concepción de Berger y Luckmann es el reconocimiento central de la formación social del sentido de las acciones humanas, cuyo contenido y, sobretodo, su objetivación depende de la participación del individuo en las estructuras de significado sociales. Esto descansa en la distinción de la cultura como sistema, como conjunto de representaciones normativas patrimonio del conjunto social, y la cultura como articulación consciente de la comprensión de la sociedad que dan los individuos o los grupos que forman parte de la misma. Con su tesis de que la cultura es a la vez un proceso social corporeizado en los individuos y sustentado en la "institución social" de la experiencia cotidiana de la vida en sociedad, Berger y Luckmann promueven la comprensión de la cultura como un proceso sociohistórico, que inevitablemente se modifica por el mero hecho de la transmisión e incorporación en nuevos individuos en el discurrir de la vida social. En su teoría se da pues especial importancia a la transmisión y apropiación cognitiva de la cultura en el proceso de reproducción social, puesto que la realidad social se compondrá particularmente de "*las objetivaciones de los procesos (y significados) subjetivos por medio de los cuales se construye el mundo intersubjetivo del sentido común*".

1.1.3. Los desarrollos del constructivismo.

Uno de los esfuerzos más significativos por combinar la concepción marxista, cuyo eje es el análisis histórico del desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones sociales, y la incorporación de la preocupación por la dimensión socio-cognitiva, centrada en la forma en la que son objetivados los procesos de significación en los que los hombres viven socialmente, ha sido sin duda el de Maurice Godelier (1984). Partiendo de la afirmación fundamental del hombre como animal que produce la historia ("*los hombres no se contentan con vivir en sociedad, sino que producen sociedad para vivir... Producen, pues, la cultura y fabrican la historia, la Historia*", 1984: 17), Godelier establece las bases para la interpretación de la propuesta de análisis sociohistórico del materialismo histórico más allá de una visión restrictiva del mismo; lo ideal, la producción de las cuestiones ideales es también un ámbito esencial en la consideración del proceso de producción social y de las relaciones sociales de producción⁴. Vinculándose a la importancia otorgada por Berger y Luckmann⁵ se centra en los

⁴ "Reparemos de pasada en que infraestructura y superestructura son una mala traducción de los términos de *Grundlage* y *Überbau* utilizados por Marx. El *Überbau* es la construcción, el edificio que se levanta sobre los cimientos, *Grundlage*. Ahora bien, se vive en la casa y no en los cimientos. De manera que, lejos de reducir las superestructuras a una realidad empobrecida, otra traducción de Marx hubiera podido poner el acento en su importancia..." (1984: 24).

⁵ Esta vinculación fundamental se ve en la reinterpretación del concepto de ideología, centrándose en "el problema de la percepción del entorno natural y social, y el de las motivaciones y las formas de acción de los individuos y los grupos dentro de los distintos tipos de sociedad". Una aproximación superficial a "la construcción social de la realidad" revela de inmediato los paralelismos con este planteamiento.

procesos de reproducción social, donde se producen los cambios progresivos de los sistemas semi-autónomos en los que divide la realidad de cada forma social humana⁶. La consecuencia fundamental de esta teoría es señalar como las formas sociales y culturales particulares en la historia son aquellas que han alcanzado una posición mayoritaria: son adaptaciones no agonísticas, que en el proceso de producción y reproducción social han conseguido una conjunción de intereses (siempre parcial), una comunidad de pensamiento y una gran coparticipación en las mismas representaciones. Es decir, un sistema de organización social (de poder o de dominación) no se mantiene por la violencia de unos pocos sino por la cooperación colectiva de todos, o al menos de una amplia mayoría.

Es en este doble sentido que defino mi enfoque en esta tesis como constructivista. Por una parte, estableciendo como preocupación fundamental la conexión entre las formas de poder y las formas de imaginación social de la realidad, es decir, el surgimiento de determinadas formas de saber-poder que se vinculan a la objetivación explícita e implícita de determinadas formas culturales de organización social; lo que es lo mismo que interesarme por cómo se ha construido un orden compartido, no antagónico, en el que la mayor parte de los sujetos de una forma social dada participan. En el caso de esta investigación particular, entender cómo las personas que se identifican como ciudadanos de la Unión Europea, como estructura sociopolítica supranacional naciente, se han vinculado y han incorporado en el universo simbólico de su sentido común las categorías sociopolíticas clave en torno a las cuales se constituye el gobierno de las fronteras europeas, prestándole especial atención a las formas de saber-poder que están en relación a esta incorporación y naturalización de determinados elementos culturales en un período muy breve de la historia. Por otra parte, la incorporación al universo simbólico de las realidades ideales que permiten la existencia de esta forma de gobierno (por tanto, de poder) se entienden como parte de un proceso sociohistórico que está marcado por el desarrollo particular de unas técnicas, unas tecnologías, unas formas de conocimiento específico, y están corporeizadas de manera especial en un conjunto de actores que las vehiculan como practicantes y expertos. Es decir, la incorporación de las cuestiones fundamentales relativas al gobierno de las fronteras europeas se entiende como un proceso de construcción social. Este proceso abarca una multiplicidad de ámbitos que no pueden ser abordados en su totalidad por una sola investigación, por lo cual esta investigación es conscientemente parcial y se ha centrado sobre la cuestión del desarrollo de los marcos jurídicos y de los marcos normativos, vinculándolos a determinadas formas de saber-poder que nacen en el contexto histórico de la forma social concreta de Europa como institución supranacional.

Decirse constructivista o constructorista sin esta explicación de qué se entiende por ello tendría poca importancia actualmente, debido a que la enorme popularidad de la teoría de Berger y Luckmann ha llevado a que el concepto de “construcción social” haya sido difundido y

⁶ Es interesante destacar como fue Lukács (en la obra citada anteriormente en este mismo apartado) quien recuperó la idea de totalidad de la formación social dentro del pensamiento marxista, centrandlo su investigación en la relación profunda entre la construcción de la imaginación de lo social y los procesos de producción y reproducción social. Que no estemos de acuerdo con sus conclusiones sobre la conciencia de clase (y sobre su teorización sobre la conciencia en sí y para sí), no le quita relevancia a la obra de Lukács para la revisión del marxismo posterior, una deuda reconocida por autores tan dispares como E. Balibar y F. Jameson.

sea actualmente uno de los más empleados en las ciencias sociales, dando pie a un vaciamiento del mismo como denuncia amargamente Ian Hacking (2001). Los que se definen hoy como “constructivistas” parten de un consenso general sobre la ausencia de “necesidad” en el mundo social, ya que todo lo que se presenta como natural e inevitable en la vida social es fruto de unos procesos socio-históricos particulares. Más allá de esto, el concepto ha tenido tal éxito que se usa como un cajón de sastre, donde no se precisa particularmente en referencia a qué se emplea la idea de construcción social, incluso por parte de un único autor (ver el ejemplo que usa el autor al analizar comparativamente dos obras de la socióloga MacKenzie). A pesar de esto, para el objetivo de esta tesis creo que sigue siendo importante considerarse constructivista; al menos cumpliendo con la recomendación fundamental de Hacking (2001: 91): *“Animo a los construccionistas (sociales) a mantener su palabra de la misma forma⁷. Cualquier cosa que merezca llamarse una construcción es o fue construida en etapas muy definidas, donde las últimas etapas se edifican sobre, o a partir de, el producto de etapas anteriores. Cualquier cosa que merezca llamarse una construcción tiene una historia. Pero no cualquier historia. Tiene que ser una historia de edificación. No hay nada malo en que una persona fuerce una metáfora, pero cuando lo hacen muchos, la matan”*.

A pesar de ello nosotros reivindicamos esta perspectiva como una de las bases fundamentales para la combinación de distintos aportes fundamentales dentro de la antropología, que han bebido de los principios básicos del constructivismo para desarrollar sus propias interpretaciones teóricas. En primer lugar los estudios relacionados con lo simbólico, y en segundo los estudios con la configuración étnica y nacional. Abordaré rápidamente el primero, para centrarme en el segundo.

1.1.4. El desarrollo simbólico en el proceso social.

La reinterpretación de los simbólicos como procesos sociales fue introducida por V. W. Turner (2007; 1988) quien, basándose en la exploración etnográfica de los comportamientos rituales y en particular en la recuperación de la teoría de Van Genep sobre los ritos de paso, desarrolló una teoría sobre el proceso ritual, que tiene importantes implicaciones para la concepción de las formas de organización social en sí misma. Para Turner el quid de la cuestión es cómo cualquier forma de sociedad histórica particular ha desarrollado comportamientos rituales que están en la base de la configuración y transmisión de los universos simbólicos compartidos por los miembros de dicho grupo social. Ahora, durante esos rituales el grupo social transita entre dos estadios que le son propios: la estructura⁸ y la *communitas*. Turner afirma a este respecto que *“lo ‘social’ no es idéntico a los ‘socioestructural’, de que existen otras modalidades de relación social. Más allá de lo estructural se encuentra, no sólo la hobbesiana ‘guerra de todos contra todos’ sino también la communitas, (...). En esencia la communitas es una relación entre individuos concretos, históricos y con una idiosincrasia determinada, que no están segmentados en roles y estatus sino enfrentados entre sí...”* (1988: 137 – 138).

Lo social depende del desarrollo por un grupo humano de un proceso de paso entre la *communitas* y la estructura. Lo que es fundamental retener para esta investigación es la

⁷ Refiriéndose al uso apropiado que hacen de la “metáfora de la construcción” autores como Whitehead, Russell, Foucault, Kant o Rawl.

⁸ Concepto que señala explícitamente como heredado de la teoría de C. Levi-Strauss.

vinculación del desarrollo de los universos simbólicos al proceso ritual, que está marcado por las formas históricas particulares en las que se expresa en una sociedad concreta los distintos tipos de ritos (ritos de paso, de crisis vitales, de instalación en cargos, cíclicos y de crisis de grupo). La estructura social depende del desarrollo de la *communitas*, no sólo como conjunto de estatus o posiciones vinculadas a las instituciones especializadas mutuamente dependientes sino también a las “categorías lógicas” y a las “relaciones existentes entre ellas” (1988: 171). Esto es muy relevante porque la comprensión de cómo se desarrollan los sistemas simbólicos, procesualmente y a través del carácter multivocal (capacidad de hacer referencia a diversos dominios de la experiencia social, de la evaluación ética y de la lógica) de los símbolos, sienta la base para la comprensión de otras construcciones ideales como procesos sociales, como procesos históricos y simbólicos: los órdenes normativos serán entendidos de esta forma por Sally Falk Moore (1983). Volveré a esto más adelante.

1.1.5. La construcción de los grupos de pertenencia.

Por otra parte, la influencia del constructivismo configura la aproximación radical de la antropología a la cuestión de la configuración de las comunidades étnicas y nacionales. F. Barth (1976) provocó una revolución en la antropología social, al cambiar el foco de la investigación sobre los grupos étnicos. En la introducción de su obra el establece ~~el~~ como el objeto de investigación “*el límite étnico que define al grupo y no el contenido cultural que encierra*” (1976: 17) Con esto, Barth señala el estudio de los grupos en los elementos culturales de la vida cotidiana de los elementos que son seleccionados en la interacción (en la transacción) como límites de los grupos. Además, algo muy significativo para nosotros, añade: “*Por supuesto, los límites a los cuales debemos dedicar nuestra atención son límites sociales, aunque bien puedan contar con su concomitante territorial*”. En este sentido Barth establece la condición para aplicar su modelo de análisis a los estados-nación, tanto en la interacción de las “minorías” con el grupo mayoritario y con otros grupos mayoritarios, ya que es esta diversidad cultural la que es aprovechada por el nacionalismo, como una nueva forma de organización social, para crear las naciones: “*Hoy en día las culturas parecen ser las depositarias naturales de la legitimidad política. Sólo entonces constituye un escándalo cualquier desafío que hagan (otras) unidades políticas a sus fronteras*” (Gellner, 1994: 80). El principio fundamental de la organización social de la modernidad se vincula a la convergencia de los límites étnicos y políticos, y por tanto los estados-nación pueden entenderse a partir de los procesos de establecimiento y reproducción de los límites étnicos.

Respecto a las comunidades nacionales, en este trabajo se adopta una perspectiva que hereda la concepción de las mismas como “comunidades imaginadas” en su definición por B. Anderson (1997). Anderson habla de tres elementos decisivos para el surgimiento de esta forma de construcción colectiva: “*Lo que, en un sentido positivo, hizo imaginables a las comunidades nuevas era una interacción semifortuita, pero explosiva, entre un sistema de producción y de relaciones productivas (el capitalismo)⁹, una tecnología de las comunicaciones (la imprenta) y la fatalidad de la diversidad lingüística humana*” (1997: 70), una fatalidad que “*sería un error equiparar con ese elemento común de las ideologías nacionalista que destaca la*

⁹ En este sentido, podríamos matizar como hace Gellner que es antes la forma de producción industrial que un modo de producción particular (el capitalismo) el que está en origen del nacimiento de la nación.

fatalidad primordial de lenguajes particulares y su asociación con unidades territoriales particulares" (1997: 71). Este autor no es el único que concibe la nación como una construcción histórica, fruto de la confluencia de varios procesos sociohistóricos que la preceden y que establecen sus condiciones de posibilidad, sino que un esfuerzo comparable se puede encontrar en T. Nairn (1981, 1997; Nairn y James, 2005), en E. Gellner (1994), en los trabajos de E. Hobsbawm (1991) y especialmente en su obra con T. O. Ranger (Hobsbawm y Ranger, 2002), y en los trabajos de A. Smith (1998), por citar solo a los más relevantes autores que comparten una perspectiva constructivista del surgimiento de las identidades nacionales. Más allá de las deficiencias de los enfoques de algunos de estos autores clásicos (por ejemplo, del funcionalismo de Gellner: Mandelbaum, 2013), o de las diferencias fundamentales en la apreciación del origen de las formas de imaginación social nacionalista (por ejemplo, entre Hobsbawm y Nairn: Lvovich, 2003), todos estos autores coinciden en la cuestión fundamental de otorgarle una importancia central no tanto a las características específicas de una nación sino al proceso que ha articulado la nación como la forma de identidad primaria en la modernidad. Es decir, todos los autores han teorizado sobre cómo el estado protomoderno se convirtió en el estado-nación moderno. Reconociendo por tanto la importancia y la trascendencia de las dinámicas sociocognitivas en la transformación general de las formas de gobierno y de organización social. Es por esto que yo he destacado como referente primero las teorías de B. Anderson, quien pone el acento de manera mucho más decidida que los otros autores citados en los procesos sociohistóricos que construyen la nación desde el punto de vista de las dinámicas sociocognitivas.

En su análisis, B. Anderson define la nación como "*una comunidad imaginada como inherentemente limitada y soberana*" (1997: 23 - 25), estableciendo los cuatro elementos fundamentales de su análisis: (1) Una comunidad, que "*independientemente de la desigualdad y la explotación*" que realmente existen, "*se concibe como un compañerismo profundo, horizontal*". Esto es una expresión estructural de la *communitas* ritual definida por V. Turner, una *communitas* ideológica como la define este. (2) Imaginada, que no quiere decir que la invención signifique falsedad frente a otro tipo de comunidades auténticas, sino que son producidas por un estilo particular de construcción social. (3) Soberana, porque se vincula en sus orígenes históricos (la Ilustración y las Revoluciones) a la destrucción de otra forma de poder, el reino dinástico y/o el imperio, y al nacimiento de una nueva forma de organización sociopolítica, a una nueva forma de poder o, en relación a la teoría de Foucault, a la reorganización de las formas de poder soberano que había construido las monarquías en su construcción del estado. Y, por último, (4) Limitada, lo que nos conduciría a la necesaria referencia a las fronteras de la nación que son al mismo tiempo las de un grupo identitario, étnico, en el sentido que establecía Barth, pero que se afirman como las frontera de un grupo político y de una nueva forma de poder político que se basa en el mito de la unidad identitaria (la soberanía nacional).

Es desde esta concepción que nos interesa adentrarnos en la construcción de las fronteras de Europa: las fronteras del estado nación se construyeron en relación a la definición de la identidad nacional y de la forma de gobierno sociopolítico, pero la construcción de las

fronteras de “EUropa”¹⁰ están relacionadas con la construcción de una forma novedosa de organización política y de una identidad que ya no es nacional, ni pretende suplantarla, sino que viene a sumarse a esta. Para investigar esta relación creemos que es esencial, siguiendo la propuesta teórico-metodológica de Anderson, centrarnos en las formas de organización sociohistóricas y en particular, en las formas de organización y producción en la dimensión sociocognitiva.

En este sentido, es interesante hacer un último inciso sobre la teoría de Anderson que es muy útil. Una de las principales formas de crear una red de significación compartida y un marco para la producción de formas de imaginación es la esfera jurídica, una ley que pasa a imaginarse unitaria y que debe ser conocida por todos. La codificación jurídica única es una esfera de producción de sentido, que se relacionó con elementos que están más allá de esta esfera social para poder imponerse de manera efectiva: pasó a ser difundida por la imprenta, una de las primeras industrias “nacionales”; fue una materia central en la escuela y la universidad (que es una institución central en la producción de la identidad nacional, tanto para Anderson como para Gellner y Foucault); se establecieron sus límites a través de técnicas de conocimiento como el censo, que se separaba del poder pastoral al que había servido en las sociedades premodernas; y se representaba su extensión y alcance, uno de cuyos medios destacando fue el mapa, la representación gráfica del territorio como una de las formas fundamentales de la expansión de esta idea de nación y de orden nacional (como orden jurídico). Es clave retener esta vinculación entre la creación de una esfera jurídica que es central para el funcionamiento del estado y la esfera social que es indispensable para la producción de la nación: la expansión del sistema jurídico se conectó con la expansión de la comunidad imaginada y llegó a ser un mito fundacional de su propia producción. En esta investigación esto tiene una gran relevancia, puesto que la producción de una estructura de gobierno supranacional, y de un marco jurídico particular a esta, ha debido apoyarse de manera similar en la esfera social para su propia creación. Es particularmente revelador entender este proceso dentro del marco más amplio de los procesos de imaginación social de la realidad, prestando atención a los mecanismos, las instituciones, las técnicas y los grupos concretos que han participado en la construcción de ese proceso.

En resumen, nuestro enfoque se basa en una combinación de elementos que provienen de la tradición de la antropología como disciplina y que se vertebran a través de la importancia concedida a una serie de elementos clave para la comprensión e interpretación de las formas en las que las organizaciones sociales se desarrollan y se reproducen. Se le da una especial importancia a la dimensión simbólica de los procesos de (re)producción de las organizaciones

¹⁰ En esta investigación me centro en Europa como institución supranacional cuyo referente actual es primordialmente la Unión Europea. Esto es importante puesto que supone una exclusión voluntaria de otro tipo de análisis y una delimitación de la investigación a la institución supranacional central en Europa a través de la exclusión (o la referencia marginal) a otras instituciones supranacionales europeas como el Consejo de Europa, que es preexistente a los proyectos de comunitarización europea que dieron lugar a la actual Unión Europea. Cuando en esta tesis hablo de Europa me refiero a la institución supranacional de la Unión Europea en su fase actual o en sus fases precedentes. Pido disculpas por la imprecisión que supone usar esta terminología, pero he preferido esto a usar la deformación estilística proveniente del inglés “EUropa” en todo el texto y la he traído a colación solo para aclarar este punto. Si en algún punto debo referirme con el término Europa a algo diferente a la institución supranacional quedará especificado en el texto.

sociales. Dentro de estos procesos de producción y reproducción social surgen, en el discurrir histórico, ciertas características o instituciones particulares cuya construcción puede ser estudiada a través de las formas en las que se ha establecido como una esfera importante dentro de la organización social; a través de qué mecanismos, técnicas y formas particulares de conocimiento se ha desarrollado esta característica; y en relación a qué grupos de actores e instituciones sociales se ha desarrollado. Esto es válido tanto para el análisis de las estructuras de los grupos de minorías étnicas como para las estructuras de instituciones supranacionales, como es nuestro caso; la diferencia es la complejidad de la relación entre las partes y de los procesos sociohistóricos que explican la transformación de la estructura de organización social.

La aplicación de la aproximación constructivista al estudio de Europa como estructura supranacional, como proceso sociohistórico, no es una innovación nuestra, sino que ya ha sido desarrollada de manera sólida. Una referencia de esto es el trabajo de G. Delanty y C. Rumford (2005) para tratar la cuestión de la Europeización, quienes proponen 4 características básicas para un enfoque constructivista para el estudio de las instituciones europeas: (1) La base de la concepción reflexiva de la naturaleza de las ciencias sociales. (2) Reacción contra las posturas reductoras de la agencia y la estructura; presentando el constructivismo como una respuesta tanto hacia aquellas visiones que explican los comportamientos de los actores sociales en base a motivos racionales sin una vinculación específica con su contexto, como también frente a quienes reducen la agencia a la estructura. (3) Una negación rotunda del carácter fijo o inmutable de la realidad social. (4) La importancia de la dimensión sociocognitiva.

1.2. Procesos de reglamentación y lo jurídico como una forma cultural particular. Fundamentos para una interpretación antropológica del derecho.

Ahora, si a través del enfoque constructivista se plantean preguntas de investigación que tienen relación con el cómo se establecen, cómo se construyen, determinadas características de las estructuras de organización social: ¿qué implica esto en relación al estudio de los marcos jurídicos? ¿Acaso puede ser aplicado este análisis de las estructuras político-sociales a lo jurídico? Es pertinente realizar estas cuestiones por el estatus privilegiado que tiene lo jurídico dentro de las características del modelo de organización social de la modernidad. La posición que mantengo parte de la definición de lo jurídico como un *hecho social sui generis*, que al mismo tiempo es una forma de conocimiento y de representación de la realidad, una forma de saber experto vinculado a un campo social semi-autónomo, una dimensión particular de la forma de organización social moderna, y, por todo ello, un elemento central en la configuración de los procesos de imaginación social de la realidad (como mito y como medio de objetivación mistificado). Estas cuatro formas que le atribuyo a lo jurídico se basan en una serie de aportaciones teóricas fundamentales de distintas ciencias sociales en general y de antropología en particular, intentado sacar todo el partido al carácter crítico de esta (Krotz et al., 2002: 28)¹¹.

¹¹ La antropología es “una ciencia social con un carácter esencialmente crítico y hasta subversivo; tal rasgo (...) radica en que esta ciencia estudia cualquier rasgo cultural, acción social, institución o proceso

1.2.1. Oposición al ius naturalismo y la utopía del derecho como un sistema positivo completo.

Mi postura para interpretar “el derecho”, lo jurídico, puede partir de la confluencia con la crítica que realiza el (neo) Ius Positivismo al Ius Naturalismo. L. Ferrajoli (2013) establece en el primer volumen de su obra *“Principia iuris”* una crítica radical a la interpretación naturalista del derecho y a la vinculación que esta establece entre moralidad y legalidad, sobre la que el autor hace partir su configuración del sistema de derecho. Su crítica se basa en la constatación de dos problemas: el primero es que la “ciencia jurídica” no es una ciencia social al uso, ya que en su propia definición de la cuestión social transforma la misma; es decir, al modificar el saber, la interpretación y/o el cuerpo jurídico se modifican las relaciones sociales sobre las que se establecían las pesquisas básicas para la formulación de esta modificación inicial. En segundo lugar, el autor señala que una teoría del derecho positivo, la “*metateoría semántica*” de la teoría del derecho que Ferrajoli establece, debe diferenciar entre la “*existencia o vigencia tanto de su validez como de su efectividad*”. Se separa la validez al mismo tiempo de la moral y de la legalidad misma.

Esta postura obliga a desarrollar un principio de validez para el derecho que se base en lo que él llama las “*tres divergencias deónticas*”. Para Ferrajoli la cuestión de la validez no es natural sino que parte de “*la relación entre tesis y discurso filosófico-político y derecho positivo es una relación entre deber ser y ser: entre el ‘deber ser ético-político’, formulado desde el punto de vista axiológico externo, y el ‘ser’ del derecho en su conjunto, tal y como resulta descrito desde los dos niveles de observación de la dogmática y de la sociología jurídica*” (2013: 15), y señala así las tres separaciones fundamentales del ‘deber ser’ y el ‘ser’ del derecho “*expresadas e investigadas respectivamente por la filosofía política, la dogmática jurídica y la sociología del derecho*”. La primera de ellas se basa justamente en la diferenciación entre justicia y validez, entre moral y derecho, siendo como resultado que la moralidad de una norma no implica su validez jurídica y, al contrario, su validez jurídica no implica su moralidad. El vínculo que existe entre moral y legalidad, sistema normativo, es un vínculo externo. Esto es una incorporación de la crítica al ius naturalismo al principio básico de la teoría jurídica y sobre todo a la concepción conceptual que este establece, la que ha primado en el estudio de los derechos fundamentales y de Derechos Humanos, y en el análisis de los mismos. La vinculación del derecho como moralidad, ha sido la causa de que el subcampo jurídico de los derechos humanos haya sido degradado, a través del debilitamiento del paradigma constitucionalista (es decir, de la jerarquía en el sistema jurídico), y ha provocado que los textos de este ámbito sean tomados “*en vez de normas de derecho positivo – y por lo general de un nivel superior a las normas ordinarias – (como...) meras declaraciones de intenciones políticas*” (2013: 71). Y es que esta cuestión es central en la teoría de Ferrajoli, expresada como la segunda divergencia deóntica, que se centra en la distinción entre validez y vigencia: la jerarquización del sistema jurídico (como sistema lógico en su pensamiento, y como sistema constitucional en su

histórico como algo que en otra parte y/o en otro tiempo podría existir de modo diferente. (...) despoja sus instituciones y su cosmovisión del halo de naturalidad en que se basan normalmente los procesos de enculturación y legitimación y que constituyen siempre también un mecanismo de inmunización de cualquier sociedad ante los impulsos de cambio. Pone en crisis a la sociedad, pues exige que sea justificado explícitamente el orden vigente (...). Obviamente el orden jurídico (...) es un área especialmente sensible para este tipo de crítica”.

práctica) permite pensar que una norma no es válida simplemente por estar en vigencia, sino que debe ser coherente con los órdenes superiores del sistema jurídico.

La tercera característica de su teoría del derecho, la tercera divergencia deóntica en la que se basa, es la diferencia entre normas y hechos, lo jurídico y la experiencia jurídica empírica. Para Ferrajoli esta diferencia es *“obvia y trivial”*, y es proyectada sobre lo que él considera el fundamento de la sociología del derecho que *“tiene como campo de investigación inmediato los comportamientos humanos, con respecto a los cuales constata las condiciones sociales y el grado de efectividad de las normas que se refieren a ellos”*, es decir, se centra en *“la indagación, la descripción y la explicación de los hechos y comportamientos jurídicos”*. Es a partir de esta postura desde donde puedo establecer la separación con la postura ius positivista de Ferrajoli. Hasta aquí creo que ha sido útil la comprensión de cómo el positivismo jurídico entiende el propio sistema jurídico, y que es muy útil tenerlo en cuenta a la hora de desarrollar una aproximación antropológica a la cuestión de cómo se desarrollan en la sociedad las dinámicas de gobierno y cuáles son sus vínculos con los *“campos de reglamentación”*. La ventaja es que esta postura, al especificar la naturaleza del derecho como algo separado de la moral y de la política, como un sistema de *“saber-poder”* diría Foucault (2008: 74)¹², es que permite un análisis sociohistórico del derecho y analizarlo como una producción en base a una lógica particular, desligándose esta lógica de consideraciones metafísicas y centrándose sólo en su vinculación con los modos de organización social y política históricamente situados.

Sin embargo, nuestra tesis parte de una ruptura con Ferrajoli y con la mayoría de los autores que desde las ciencias jurídicas abordan el problema de los sistemas jurídico-normativos en la modernidad desbordada y en la Europa supranacional. Si nos acercamos a nuestro objeto de investigación, las dinámicas de gobierno en y a través de las fronteras de la Unión Europea, vemos como el discurso de Ferrajoli sobre la diferencia entre el *“ser”* y el *“deber ser”* influye de manera determinante en la mayoría de estudios que se realizan sobre la cuestión: la mayoría de los autores, al analizar de manera contrastada la realidad de las dinámicas de gobierno y su cotidianeidad en las zonas de frontera de la Unión Europea en relación a los marcos jurídicos de la propia Unión y de los Estados Miembro, llegan a la conclusión de que hay una distancia (un salto, un vacío, o un abismo) entre la ley y su aplicación, que la ley no está siendo aplicada y que debe aplicarse, o que la ley debe mejorarse para que no se produzcan deficiencias en su aplicación. Esta conceptualización también es aplicable para la mayoría de estudios que se producen desde las ciencias sociales diferentes a la ciencia jurídica, algo que ha sido señalado por N. Vaughan-Williams (2015).

Vaughan-Williams denuncia que la tesis central de la mayoría de trabajos que se consideran críticos se basa en la afirmación de un salto o un vacío entre la retórica política (y jurídica) y las prácticas de gobierno cotidiano, algo que para el autor falla a la hora de captar la dinámica profunda de las políticas fronterizas y que, peor aún, lleva a pensar que es un mala aplicación del sistema lo que da lugar a estos efectos negativos. Siguiendo esta crítica, hay que problematizar la tesis del salto o el vacío, no por negar que no exista de facto una diferencia entre las disposiciones jurídicas y las dinámicas de gobierno, o entre lo establecido en la

¹² Foucault cita a H. Kelsen para reformular el concepto de normalización y el vínculo que existe entre la norma y la ley que definía H. Kelsen.

jurisprudencia y la aplicación de la misma como guía directora de la acción legislativa y ejecutiva, tanto a nivel europeo como a nivel de los distintos estados. Existe. La cuestión es que la falta de “correspondencia” estricta y directa que se presupone y que constituye la utopía del derecho positivo (más cuando nos referimos a leyes de “gestión administrativa”) no es un producto fallido del sistema jurídico, sino que es parte de la coexistencia de distintos ámbitos de reglamentación en las sociedades contemporáneas, un efecto de lo que se llama desde la antropología el pluralismo jurídico de toda sociedad y que tiene como premisa fundamental el reconocimiento de la existencia de una multiplicidad de ámbitos sociales normativos, que producen reglamentación, en el seno de cada sociedad. Estos otros ámbitos normativos se encuentran más allá (y más acá) de la esfera de influencia del campo de lo jurídico (estatal) en el sentido estricto que le otorga el positivismo jurídico. Las fuentes de estos otros ámbitos normativos son más amplias que las del ámbito jurídico estatal, ya que provienen (también) de otros campos, lo que quiere decir que implica a grupos de actores diferentes y a formas de conocimiento diferentes.

1.2.2. La realidad social de lo jurídico. Pluralismo jurídico y las distintas fuentes de reglamentación en la sociedad.

El propio L. Ferrajoli reconoce la existencia de una pluralidad jurídica (2013: 470 – 471), que el autor vincula con los problemas de la democracia en la época de la globalización: *“El Estado, aunque su nacimiento inaugure el cambio de paradigma del derecho que es el derecho positivo moderno, es sólo una, si bien la más importante, de las instituciones políticas originarias, es decir, de tantos entes y/u ordenamientos en los que está positivamente organizada o puede organizarse la vida social”*, sin embargo se encuentra en crisis ya que *“a través de los ordenamientos inter- o supranacionales”* se ha imposibilitado *“la autosuficiencia normativa de los Estados nacionales”*. Ferrajoli sentencia: *“el Estado nacional está perdiendo su autosuficiencia y exclusividad normativa en el plano jurídico, su soberanía en el plano político, su centralidad en el económico”*. Esta es una forma de pluralidad jurídica que es aprehensible por el propio sistema jurídico, como un sistema jerarquizado en niveles y con una lógica positiva basada en la coherencia y validez desarrollada a partir del “método axiomático” que le confiere Ferrajoli.

Sin embargo, la evidente pluralidad jurídica, incluso dentro de la esfera limitada del sistema jurídico en un sentido positivo, es una muestra de la pertenencia de la aplicación de la teoría antropológica para la comprensión de los fenómenos de reglamentación. La antropología jurídica ha definido hace mucho tiempo la pluralidad jurídica como uno de sus principales ámbitos de investigación y existe una gran cantidad de literatura a este respecto, tan variada como las propias opiniones de las antropólogas sobre la naturaleza de la subdisciplina de la antropología jurídica, considerándola una subdisciplina “fallida” (como la denomina J. Collier), un ámbito de trabajo interdisciplinar (L. Nader) o un “centauro” (C. Geertz) (para ver un resumen de las disputas sobre la consideración de la naturaleza de la antropología jurídica remito a: Krotz et al., 2002; y para una lectura más resumida, centrada en el debate particular sobre cómo se entiende la subdisciplina, a: Anders, 2015: 416 - 418; y von Benda-Beckmann, 2008). J. Griffiths (1986) define el pluralismo jurídico justo en contraposición a la idea de lo jurídico como un sistema único:

“El pluralismo jurídico es el hecho. El centralismo jurídico es un mito, un ideal, un reclamo, una ilusión. Sin embargo, la ideología del centralismo ha tenido un poder tan poderoso en la imaginación de juristas y científicos sociales que su imagen del mundo jurídico ha sido capaz de disfrazarse con éxito de hecho y ha formado la piedra angular de la teoría social y legal. El objetivo de una concepción descriptiva del pluralismo jurídico es por lo tanto destructivo: romper el dominio de la idea de que la ley es, es una única, unificada y exclusiva jerarquía normativa ordenadora, dependiente del poder del Estado, y romper la ilusión de que el mundo de la ley se ve en realidad de esa manera”. (1986: 4).

Por el contrario Griffiths señala que lo jurídico, en lugar de ser un sistema coherente y ordenado, es un collage de partes que se ensamblan de manera inconsistente y se sobreponen, generando tensión tanto para los propios practicantes y analistas de lo jurídico como para los estudiosos de su aplicación empírica.

Si bien la antropología ha tenido siempre un interés por la dimensión jurídica o legal de los “otros”, la cuestión del pluralismo jurídico comenzó a desarrollarse de manera significativa a partir del interés, intelectual pero también político-administrativo, por comprender los límites que tenía en la realidad la imposición de los sistemas jurídicos europeos en las colonias y la pervivencia de distintos órdenes jurídicos dentro de un estado colonial. Por un lado, desde sus más tiernos inicios la antropología se había preocupado por los sistemas legales de los “otros” (Maine, 1893), sobre todo porque, como señala J. L. Comaroff (2001: 309) *“fue en el ámbito jurídico donde la autoridad del Estado se ritualizó de manera más elaborada, a menudo en un esfuerzo por parte de las administraciones extranjeras para ocultar sus debilidades, para revestirse de un aura de poder (...). Ciertamente, el lenguaje de la ley era el lenguaje que los europeos tendían más ávidamente a tratar de enseñar a los ‘nativos’, proporcionando así un argot en el que estos últimos pudieran entender los términos en los que estaban siendo desposeídos, desplazados, desposeídos...”*¹³. Sin embargo, por mucho que los colonizadores buscaran imponer su ley, la pervivencia de otras formas de reglamentación eran evidentes, como nos muestra la obra de E. E. Evans-Pritchard (1992 [1940]), para quien los Nuer carecían de sistema jurídico (Castro Domingo y Rodríguez Castillo, 2009). Esto provocó el debate sobre la naturaleza de esas reglamentaciones en sí mismas, y fue un debate que se volvió polémico en torno a la disputa entre P. Bohannan y M. Gluckman. Por su parte Gluckman aplicaba la terminología legal occidental a las prácticas jurídicas del reino Lozi y defendía que existía no sólo un “sistema legal” barotse, sino que existían leyes (fenómenos jurídicos) en todas las sociedades. Al contrario, Bohann argumentó que los Tiv tenían un cuerpo de normas de conducta pero que no tenían “derecho”, carecían de un sistema jurídico como tal, porque carecía de la sistematicidad y la codificación necesaria para considerarlos un sistema legal en sí (es decir, como el occidental). El debate se eternizó, como se eternizó el debate entre formalistas y sustantivistas en la antropología económica (Moreno Feliu, 2011).

¹³ A lo que añade: “Como todo esto implica, con el debido respeto a quienes tratan al colonialismo principalmente como un encuentro cultural, el derecho colonial, independientemente de que sus manifestaciones hayan sido siempre polivalentes, fue irreductiblemente material en su funcionamiento, sus propósitos y sus efectos”.

Para esta tesis este debate no tiene sentido, pero si es útil para definir el campo en el que nos movemos y para intentar aprovechar esta tradición en la definición de los problemas de la creación social de las reglas. Aprovechando esta disputa, propongo una distinción entre el “marco jurídico” y el “marco normativo”. El marco jurídico es aquel que se identifica en principios y bases con el “sistema jurídico”, es decir, que se basa en el proyecto de una normatividad unitaria y única, cuya principal fuente de producción (aunque no la única) es el estado-nación. El marco normativo, por otra parte, se refiere a un marco más amplio que incluye tanto las reglamentaciones establecidas en el marco jurídico como fuera del mismo. De manera inevitable desde la modernidad, este marco normativo tiene que hacer frente a la pretensión de totalidad del marco jurídico (al menos idealmente, aunque nunca en la práctica) y por tanto guardan siempre cierto tipo de relación particular. Esto es especialmente relevante para ámbitos de la realidad donde las dinámicas de gobierno estén ya definidas de manera teórica por el marco jurídico.

Por otra parte, el pluralismo legal como ámbito de estudio nació en relación, como se ha visto, de la pervivencia en los imperios coloniales de sistemas de reglamentación que son de orden inferior al marco jurídico que impone la dominación colonial. Fue con el proceso de descolonización que poco a poco, como en la mayoría de las otras subdisciplinas de la antropología, la antropología jurídica se volvió sobre los sistemas jurídicos occidentales. Una de las autoras más relevantes en el desarrollo del pluralismo jurídico desde esta perspectiva ha sido Sally Falk Moore (1986), que estudio cómo el sistema jurídico de la “derecho consuetudinario” fue “producido” en Tanzania en el proceso de colonización y descolonización, siendo una forma de “tradición inventada”, que se fundamentaba de manera cambiante en las prácticas normativas de distintos grupos.

Al aplicar la tradición antropológica sobre las “formas de reglamentación”¹⁴, ella señala (Moore, 1983) tres principios fundamentales para guiar la investigación antropológica: las alteraciones históricas de estas formas de reglamentación, el carácter acumulativo de la reglamentación, y la síntesis doctrinal de la reglamentación. Partiendo de la comprensión del “proceso de reglamentación” como parte dependiente del proceso social¹⁵, algo que ya habían establecido los clásicos de la antropología como B. Malinowski (1973 [1922]), la primera preocupación de una investigación debe ser por el proceso sociohistórico en el que la legislación se configura. Por una parte este proceso de reglamentación, en el marco del estado-nación moderno, incluye los esfuerzos conscientes de los actores que legislan; la legislación como proceso está condicionada por factores sociales que son propios del campo específico de los legisladores, el más importante es la competencia política, por lo que toda medida es tomada en relación a cuestiones que van más allá de la consideración estrictamente sistémica del ideal jurídico positivo y está compuesta a partir de unas precondiciones de las estructuras sociales.

El proceso de configuración de la reglamentación se puede analizar como una interrelación de tres componentes: el ejercicio de reglamentación, el ajuste situacional de la reglamentación y

¹⁴ Término que sin duda emplea para evitar caer en el debate que se mantenía en torno a los conceptos de ley y norma, de sistema jurídico y sistema normativo.

¹⁵ S.F. Moore es discípula directa de V. Turner, del cual adoptó el modelo de comprensión procesual (o constructivista).

el factor de indeterminación de toda regla. El derecho se construye siempre por acumulación y la configuración del mismo como un sistema, la atribución de un carácter sistemático al conjunto de elementos que componen la reglamentación de una estructura social (a un estado particular) es un proceso post facto del especialista, del jurista: *“incluso a nivel estatal la conexión profunda (de las reglas) es procedural, no sustantiva, y no necesariamente ‘lógica’ o ‘moral’. El elemento unificador dominante es el teórico monopolio del uso de la fuerza por el estado¹⁶”* (Moore, 1983: 10). La autoridad moderna, en su forma de soberanía nacional, se legitima a través de la incorporación sintética de este conjunto de reglas en la imaginación social de los miembros de la sociedad; siendo más importante el ideal del sistema jurídico en sí que el propio contenido de las leyes, como desvelará Fitzpatrick (1992), que se basa justamente en la ficción de la estabilidad legal. Otro antropólogo relevante en este ámbito, R. A. Wilson, (1997) define la cuestión así: *“Para los antropólogos jurídicos, todas las sociedades se caracterizan por el ‘pluralismo jurídico’, es decir, por estar sujetas a códigos jurídicos locales, nacionales y transnacionales que se superponen. Estos órdenes normativos son, como los caracteriza Sally Engle Merry, ‘mutuamente constitutivos’ y jerarquizados de acuerdo con las desigualdades de poder cambiantes”* (1997: 11). Por ello, Moore establece que el punto de partida, la pregunta de investigación inicial para un estudio de antropología jurídica podría ser cuantos campos de reglamentación hay en una sociedad y cuál es su relación en una cuestión determinada. Para esta tesis es muy importante esta cuestión, fundamentalmente porque a partir de ella puede plantearse otra sucesiva y que se refiere a los mecanismos, las técnicas y las formas en la que cada campo reglamenta. No todos los campos que participan en la reglamentación lo hacen de la misma forma, y esto tiene que ver con la comprensión de todo acto de reglamentación como un acto de poder.

Por otra parte, como señala Moore, el desarrollo actual de las teorías y ámbitos de investigación del pluralismo jurídico ha experimentado un gran crecimiento y diversificación en la forma en la que se aplican sus principios teórico-metodológicos y en la forma en la que se construyen sus objetos de estudios:

“Hoy en día, el ‘pluralismo’ puede referirse a: (1) la manera en que el Estado reconoce diversos campos sociales dentro de la sociedad y se representa ideológica y organizativamente en relación con ellos; (2) la diversidad interna de la administración del Estado, las múltiples direcciones en las que sus subdivisiones oficiales luchan y compiten por la autoridad legal; (3) las maneras en que el propio Estado compite con otros Estados en ámbitos más amplios (la UE, por ejemplo¹⁷), y con el mundo más allá de ese ámbito; (4) la forma en que el Estado se relaciona (interna y externamente) con los campos sociales no gubernamentales y semiautónomos que generan sus propias normas (no legales) obligatorias a las que pueden inducir o coaccionar el cumplimiento; (5) las formas en que el derecho puede depender de la colaboración de los campos sociales no estatales para su implementación; y así sucesivamente” (Moore, 2001: 107).

¹⁶ Lo que está en profunda relación con el principio hobbesiano de *“auctoritas, non veritas facit legem”* (La autoridad, no la verdad, hace las leyes), que fue adoptado por M. Webber en su definición de la autoridad y por el ius positivismo en la definición del sistema jurídico.

¹⁷ Quiero subrayar que el ejemplo es de la propia autora, no mío.

En resumen, el marco analítico propuesto por la tradición del pluralismo jurídico, que busco incorporar para esta tesis, parte de la constatación de la realidad como un proceso inestable (Moore dice indeterminado), que es fijado a través de procesos de reglamentación, que proveen de un marco que es en sí mismo mutable y complejo, construido fácticamente por la acumulación histórica e idealmente unificado tanto para una gestión técnica (por las instituciones de autoridad en el ejercicio del poder) como para una incorporación a las formas de imaginación social de la realidad de los miembros de un colectivo. Estos marcos, factico e ideal, atraviesan procesos de ajuste situacional de manera interdependiente pero separada, siendo analizables estos procesos en (1) el nivel de las relaciones sociales a través de las cuales y/o a las cuales se adaptan, y en (2) el nivel de las estructuras simbólicas que son puestas en acción. Este marco intenta vincular la compleja relación entre las formas de organización social y de representación y aprehensión simbólica de la misma, entendiendo que los marcos de reglamentación (el marco jurídico y el marco normativo) son parte inseparable de estas esferas sociales.

1.2.3. La lógica cultural de los sistemas jurídicos.

Al definir el marco jurídico y el marco normativo como esferas de la organización social y, por tanto, como procesos sociohistóricos definidos en términos simbólicos, la antropología aplica a las formas de reglamentación una aproximación que se centra en comprender cuales son los cambios fundamentales en la lógica cultural de un conjunto particular históricamente determinado. La propia base del pluralismo jurídico se basaba en esto. Por una parte, se ha estudiado la creación del marco jurídico, del sistema jurídico, en el proceso de nacimiento del estado-nación como forma de organización social en la modernidad. Por otra, se ha estudiado, partiendo de los casos en los que ese marco jurídico era impuesto a “otras” sociedades, cómo se enlazaba el marco jurídico colonial con los marcos y formas de reglamentación vigentes, producto particular de la interacción entre los campos de reglamentación y el marco jurídico que se propugna como único campo de reglamentación.

Nuestra visión a este respecto parte de la postura de L. Assier-Andrieu (1996, 2001, 2015) y de su propuesta por analizar el derecho como forma cultural. La postura que hemos defendido hasta aquí es, en parte, deudora de una reinterpretación de la tradición disciplinaria a partir de las consideraciones que realiza L. Assier-Andrieu sobre el vínculo entre antropología y el derecho: *“Como ciencia holística, la antropología es una ciencia de la normatividad, que plantea entre otras cosas la cuestión de las correlaciones entre representaciones simbólicas y lógicas normativas”* (2015: 46). Para el autor, por tanto, *“La antropología es sin duda pertinente cuando opone, frente al derecho, unas lógicas culturales que permiten reducirlo a lo que él es también, es decir un fenómeno de cultura e, incluso, a medida que pasa el tiempo y dada la amplitud del fenómeno, una cultura en sí misma”* (2015: 46).

Reinterpretando lo dicho por el autor, se establece la posibilidad de la antropología jurídica cómo, por tanto, el análisis de los fenómenos de reglamentación como procesos socioculturales que son partes de procesos socioculturales más amplios. Para Assier-Andrieu (2015) esto tiene una implicación clara: *“La puesta en evidencia de las proyecciones jurídicas occidentales, de las proyecciones intelectuales, conceptuales, más sutiles, contribuye tanto a la redefinición de las culturas como a la descripción más precisa, en sus confines exteriores, del*

aparato teórico e institucional del derecho de origen occidental” (2015: 48 – 49), es decir a través de “contextualizar los flujos de transmisión de los modelos jurídicos” se alcanza un conocimiento heurístico de las formas culturales de desarrollo normativo “otro” y “occidental”.

La teorización de Assier-Andrieu está en la base de una idea central de esta tesis: con el nacimiento de la institución supranacional europea ha nacido una nueva forma de reglamentación, que se basa en los modelos jurídicos tradicionales del estado-nación soberano, pero que al mismo tiempo es distinta de ellos; esto es resultado de las formas de poder que vehicula el modelo de reglamentación europeo. Por ello, para comprender y estudiar cómo se establece esta nueva forma de reglamentación como lógica cultural, este estudio tiene por objetivo contextualizar una técnica de reglamentación particular, que se ha desarrollado en un momento histórico concreto, en torno a la definición de los límites y la forma de gobierno de esos límites (las fronteras de Europa como entidad supranacional) atendiendo a su relación con el marco jurídico (occidental) de los estados-nación (miembros) y a las maneras en las que se incorpora y se desecha la forma particular de reglamentación propias del marco jurídico tradicional.

En un artículo en el que se analiza las aportaciones realizadas por Assier-Andrieu, I. Terradas i Saborit (1999) reivindica el “objetivo equilibrado de la Antropología jurídica”, que se establece en la tesis de Assier-Andrieu como *“la aprehensión de la razón normativa y la crítica razonada de dicha razón. En esto, la Antropología, con su exigencia de comprensión -tradicionalmente del lado ‘nativo’-, puede ofrecer algo distinto a la Filosofía del Derecho que crea un metalenguaje para el Derecho. La Antropología, que conserva aún todo el lenguaje que le emanó del Derecho, puede abrirse camino como forma de comprensión del Derecho de una sociedad en el contexto de varias sociedades. Y este enfoque se distingue del Derecho comparado en razón del contexto escogido: para el antropólogo, no se comparan Derechos, sino distintas sociedades, en las que el concepto mismo de Derecho es un problema”* (1999: 54). En el presente trabajo justamente se persigue este objetivo, pero aplicado a la nueva forma de reglamentación que se construye para la definición y el gobierno en y a través de las fronteras europeas, por un lado se analiza la lógica de esta forma de reglamentación y por otra se comparan los desarrollos de la reglamentación en la cotidianeidad, en las zonas de frontera de donde extraen su inspiración y donde encuentran su expresión.

1.2.4. La antropología en el análisis de los sistemas de derecho internacionales: el caso de los Derechos Humanos.

1.2.4.1. El auge de la “ley blanda”.

Ahora, el estudio de la lógica de las formas de reglamentación que afectan al gobierno de las fronteras se hace más complejo en tanto que afecta crecientemente a una pluralidad de ordenamientos jurídicos y normativos, que están vinculados con la actualidad del “sistema legal internacional”. Este corpus híbrido y altamente moderno intenta por una parte reproducir la mítica sistematicidad lógica que los marcos jurídicos nacionales se otorgan, pero

al mismo tiempo partes del mismo han sido reconocidas por los propios actores del campo jurídico como “legislación/ley blanda¹⁸” (*soft law*):

“La práctica de los Estados en los últimos años, dentro y fuera de las organizaciones internacionales, cada vez más ha colocado declaraciones normativas en instrumentos políticos no vinculantes como declaraciones, resoluciones y programas de acción, y ha señalado que se espera el cumplimiento de las normas que contienen estos textos. Los comentaristas se refieren a estos instrumentos como ‘ley blanda’ y debaten si la práctica de adoptarlos constituye una prueba de nuevas formas de elaboración de legislación internacional. (...). La legislación blanda es un tipo de norma social más que jurídica. Aunque no existe una definición aceptada de ‘ley blanda’, por lo general se refiere a cualquier instrumento internacional escrito, que no sea un tratado, que contenga principios, normas, estándares u otras declaraciones de comportamiento esperado. (...) Algunos estudiosos utilizan (también) el término ‘ley blanda’ para referirse a disposiciones débiles o indeterminadas de un tratado vinculante.” (Shelton, 2009: 68 - 69).

De esta definición destacan dos cuestiones importantes. La primera es la naturaleza del sistema de derecho internacional como un derecho interestatal, que depende en última instancia de la institución del estado-nación. Pero, en segundo lugar, es importante señalar que se ha desarrollado una evolución histórica de este campo que está en relación con el nacimiento y transformación de una serie de instituciones internacionales y supranacionales, y una serie de instrumentos jurídicos (aunque sería más apropiado en el lenguaje que he definido hasta aquí referirse a ellos como instrumentos normativos). La formulación de estos instrumentos jurídicos ha sido crecientemente vinculada a una reglamentación no jurídica, a una reglamentación que no tiene carácter vinculante y por tanto no tiene el carácter sistémico ni sistemático que pretende el resto del sistema jurídico; esta forma es la llamada “legislación blanda”. Estos instrumentos de ley blanda están en relación con la producción “mágica” del *ius cogens* (Bianchi, 2008), y la introducción de un principio de jerarquización en el interior del ámbito de las leyes internacionales:

*“El principal impulso para un cambio tan drástico en la estructura y el funcionamiento del sistema jurídico internacional fue la introducción en el derecho internacional del *ius cogens*. Al postular una jerarquía de normas, en lugar de fuentes, sobre la base de su contenido y valores subyacentes, el *ius cogens* ha entrado en el corazón mismo del sistema. El carácter sin precedentes de una categoría normativa concebida expresamente para dar prioridad a ciertas reglas en detrimento de otras, rompió con el principio tradicional de flexibilidad mutua entre las fuentes, en virtud del cual las normas del derecho convencional y las del derecho consuetudinario podían derogarse entre sí. La no demasiado ‘invisible comunidad de eruditos’ ha consolidado sus cimientos, expandió su alcance, y poco a poco lo convirtió en una noción que es casi imposible de eludir en el debate doctrinal contemporáneo” (Bianchi, 2008: 494 - 495).*

Como señala el autor, es significativo para esta investigación señalar como existe una vinculación entre los actores del campo jurídico que participan en lo que sería un campo

¹⁸ En español también se usa el término “derecho indicativo”.

jurídico internacional y cuya acción sobre el campo tiene un enorme impacto en la reconfiguración del “sistema” jurídico internacional y, en retorno, sobre los marcos jurídicos nacionales y supranacionales, como el de la Unión Europea. Dentro de estos marcos, una de las cuestiones fundamentales ha sido el desarrollo de los Derechos Humanos como parte del marco que establece el *ius cogens*. Los tratados y acuerdos internacionales relativos a los derechos humanos han crecido a un ritmo enorme, en paralelo al enorme crecimiento del sistema de leyes internacionales en otros ámbitos (cuyo eje pionero y líder es el ámbito comercial; Zurn, 2004). El desarrollo de este tipo de instrumentos de derechos humanos ha sido especialmente significativo en el marco de la Unión Europea (Pardo Getino, 2010).

Este desarrollo expansivo del sistema de leyes internacionales, y la importancia que ha tomado en el terreno de la política, ha provocado un resurgir en el interés por la antropología jurídica dentro de la disciplina; como señala F. Von Benda-Beckmann (2008: 101) *“Hasta cierto punto, esto se debe a la creciente importancia de la ‘ley’ en el mundo en general. El derecho en sus múltiples formas – reformas de derechos agrarios, derechos humanos, derecho de los pueblos indígenas, reglamentos del Banco Mundial, procedimientos de la OMC, derechos de expresión y, recientemente, también la sharia – ha cobrado tanta importancia política y económica que ya no puede escapar a la atención de los antropólogos”*.

1.2.4.2. Los derechos humanos.

Los derechos humanos son una categoría particular dentro del derecho internacional, ya que su naturaleza es vinculante pero sólo puede traducirse en cuanto que es parte de las disposiciones del estado, de marco jurídico del estado en un nivel teórico y de las dinámicas de gobierno en un plano material. Lo expresa S. E. Merry de la siguiente manera, vinculándolo a la cuestión del auge de la ley blanda en el plano internacional:

“Aunque en teoría algunas reglas son legalmente vinculantes mientras que otras no lo son, en la práctica el cumplimiento varía ampliamente en certeza y efectividad. Por ejemplo, aunque las convenciones de derechos humanos son técnicamente vinculantes para los Estados que las ratifican, al igual que la mayoría de las leyes, su cumplimiento se debe en gran medida a la influencia, las presiones sociales y económicas y las amenazas a la reputación nacional. Muchos regímenes de tratados multilaterales no tienen medios para hacer cumplir la ley, pero existe cierto nivel de cumplimiento” (Merry, 2014: 108).

Esta constatación nos lleva a un debate clásico sobre las bases y el significado de los derechos humanos. El debate se centra en dos cuestiones relacionadas: (1) la materialidad condicionada de los derechos humanos a las prácticas gubernativas y a su concreción localizada; (2) la comprensión del derecho como una forma de expresión cultural.

El debate sobre la materialidad específica de los derechos humanos y su dependencia de las prácticas de gobierno para existir como algo más que preceptos ideales es un debate clásico, que nos puede retrotraer hasta Marx, quien consideraba los derechos humanos como una expresión más de la ideología burguesa y del proceso jurídico de creación de una igualdad formal para negar la necesidad de una igualdad real. La teoría de H. Arendt, desde otro punto de vista muy distinto, sostuvo una crítica similar, en la que establecía los derechos humanos

inalienables como aquella carcasa de derechos para quienes no tenían nada mejor a lo que recurrir.

U. Martínez Veiga (2017) ha realizado recientemente un ejercicio de reconstrucción histórica sobre las formas en las que se difundió las concepciones de derechos humanos y las instituciones internacionales de derechos humanos, en particular relación con el desarrollo de las interdicciones contra el tráfico de esclavos. La tesis central de Martínez Veiga es doble. Primero define los sujetos de derechos humanos como una construcción histórica, como la propia construcción de la persona, del sujeto jurídico individual, y del ciudadano que es la persona jurídica que nace como portadora de los “derechos del hombre” en la revolución francesa; esta definición ha sido cambiante y han sido los movimientos anti-esclavistas y los movimientos de liberación de los esclavos y de las colonias los que obligaron a ampliar la definición de la persona portadora de derechos humanos a espectros cada vez más amplios de la humanidad. Esto es un desarrollo historiado de lo que E. Balibar (2010) señala como la naturaleza insurrecta del derecho, la necesidad de insurrección para alcanzarlos y del origen histórico de los mismos (ni natural, ni metafísico). En segundo lugar, la transformación de los derechos humanos de un derecho muy restringido (hombre, propietario, occidental y padre de familia, el modelo de ciudadano del estado-nación postrevolucionario) a un derecho que afectaba a capas más amplias de la sociedad guardaba relación con las transformaciones en la organización social de la realidad, tanto materiales (con la transformación de los modos de producción) como ideales (en relación a la difusión de ciertas versiones de la ideología ilustrada, revolucionaria y religiosas¹⁹, un conjunto de ideas heterodoxo y que muchas veces estaba confrontadas entre sí, por ejemplo los abolicionistas religiosos despreciaban la ilustración infiel). A través del ejemplo de las revoluciones en Haití se muestra cómo el conjunto de ideas y prácticas materiales conformaron la expansión de los derechos humanos (entendidos como derechos de ciudadanía) primero a los propietarios negros (rompiendo el límite racial) y después a todas la personas con la abolición de la esclavitud (rompiendo el límite de clase) que fue encabezada por los propios esclavos antes de ser ratificada por las convenciones francesas e inglesas.

En el contexto contemporáneo la expansión de los derechos humanos se encuentra enmarcada por los proceso de transformación de la organización sociopolítica de la modernidad desbordada. Como señalan J. Comaroff y J. Comaroff (2007) actualmente se ha producido un auge del constitucionalismo: “A este respecto, llama la atención el número de nuevas constituciones nacionales escritas desde 1989: 105, la mayoría de ellas en las postcolonias” (2007: 141). El “nuevo constitucionalismo”, como lo definen los autores, incluye de forma central la proclamación de los derechos humanos como centro de su contenido, pero esto se debe *“a un cambio global en el ‘diseño constitucional’ de un modelo capitalista de estado a un modelo neoliberal, en sí mismo el producto de una transformación en la relación entre la economía y la política del capitalismo de mercado. Así, mientras que las constituciones promulgadas después de la Segunda Guerra Mundial hacían hincapié en la soberanía parlamentaria, la discreción ejecutiva y la autoridad burocrática, las más recientes dan*

¹⁹ En el interior de la metrópolis, fueron primero las sociedades religiosas las que iniciaron las campañas de “movilización social” por el abolicionismo de las prácticas esclavistas primero en la metrópoli, limitando al ámbito colonial más que aboliendo la esclavitud, y posteriormente en pro de una abolición “universal”.

primacía a los derechos civiles y políticos y al Estado de derecho” (2007: 141). Un proceso que está dominado más por un “fetichismo de la legalidad” que por una reformulación de la organización social a partir de las constituciones promulgadas. Una de las claves en este proceso es el papel de las ONG centradas en el derecho y en la expansión de la cultura legal, que el autor señala como la “misión civilizadora” de nuestro tiempo, lo que Fitzpatrick (2007: 10) ha llamado la “teología moderna” de los derechos humanos. Esta constatación afecta de manera importante a la redefinición del objeto de estudio antropológico contemporáneo:

“Una antropología del derecho internacional incluye el estudio; el examen de las organizaciones transnacionales que se ocupan del comercio, el mantenimiento de la paz, los derechos humanos y la ayuda humanitaria para ver cómo crean reglas e imponen presión para apoyarlas; y el examen de los contextos políticos y económicos más amplios que conforman el derecho internacional, a pesar de las afirmaciones de algunos profesionales de que el sistema evoluciona de acuerdo con sus propios principios y tecnologías. Puede centrarse en las prácticas del conocimiento del derecho y su circulación transnacional: puntos particulares de intersección, tecnologías de legalidad y sitios de negociación entre múltiples sistemas de derecho. Las prácticas del conocimiento del derecho, incluyendo sus tecnologías para producir la verdad y definir la identidad, a menudo se encuentran en la inter-sección de las legalidades plurales” (Merry, 2006: 108).

Así una de las cuestiones fundamentales es cómo se expande la forma cultural particular de los derechos humanos y sus formas jurídicas y normativas. Una expansión que es la práctica social de los “paisajes ideológicos” de A. Appadurai, en el que participan una panoplia de actores estatales (como las cortes constituyentes), supranacionales o internacionales (como Naciones Unidas y las distintas plataformas que abordan la cuestión de los derechos humanos y su expansión como una de sus prioridades, entre ellas la Unión Europea), y los actores privados, particularmente del tercer sector, y en particular la red de ONG de derechos humanos. Es por ello que S. E. Merry (2007: 106) refuerza la idea de que *“una perspectiva antropológica del derecho internacional lleva a prestar mayor atención a los sistemas de significado que configuran las acciones internacionales y a sus orígenes históricos y estructurales”*. Esta red de significados se expande en paralelo a la formación de un campo jurídico transnacional, en el que los actores pasan a compartir unas formas de expresión y de representación en su competición dentro del mismo, pasan a compartir un habitus²⁰. En un proceso de retroalimentación, la expansión de las codificaciones centradas en derechos humanos otorgan cada vez mayor ámbito de acción a esta red de actores que impulsan el lenguaje y las formas de saber-poder basadas en sus prácticas como formas dominantes de imaginación social, de representación simbólica, lo que profundiza la importancia de los derechos humanos en los nuevos procesos normativos sociales y políticos. Sin duda dentro de este campo jurídico transnacional que se ha generado se comparte una cultura común y un habitus, pero la

²⁰ *“El habitus se define como un sistema de disposiciones durables y transferibles –estructuras estructuradas predispuestas a funcionar como estructuras estructurantes- que integran todas las experiencias pasadas y funciona en cada momento como matriz estructurante de las percepciones, las apreciaciones y las acciones de los agentes cara a una coyuntura o acontecimiento y que él contribuye a producir”*. (P. Bourdieu, *Esquisse d'une théorie de la pratique, précédé de trois études d'ethnologie kabyle*, Droz, Ginebra, 1972, p. 17)

cuestión sobre la entidad cultural de los derechos humanos que planteábamos al principio está en relación con las culturas humanas, con su multiplicidad y su definición, bien como mónadas irreductibles o, al contrario, como conjuntos flexibles, y con los orígenes de los derechos humanos como una propuesta filosófica nacida en base a un modelo de organización sociocultural particular, el occidental.

La disputa sobre la universalidad de los derechos humanos está en relación con la conexión de las Declaración(es) de los Derechos Humanos con la cultura occidental. Las posiciones básicas de oposición a la universalidad de los derechos humanos son dos y están ambas conectadas con esta preposición. La primera, y más *naïve*, es la crítica que parte de un relativismo radical, su enunciado básico sería: siendo la ley una expresión cultural que se relaciona íntimamente con la moral, y existiendo una pluralidad de culturas que son irreductibles (quizás traducibles pero no intercambiables) no puede existir una cosa como una declaración universal de los derechos humanos, porque la definición misma de la ontología humana es la materia fundamental de la distinción cultural. Nadie puede negar la parte de razón de esta preposición básica, que tiene que ver con la pluralidad de formas posibles de imaginar el estatuto del ser humano como sujeto de derechos; negar que existe una divergencia fundamental en las formas de comprender la ontología humana sería no sólo un ejercicio de etnocentrismo radical sino un auténtico desconocimiento de la propia diversidad de posiciones filosóficas internas dentro de la propia filosofía e historia occidental. Dentro de la antropología, sería una negación de una premisa fundamental de la metodología disciplinaria, del relativismo metodológico como base para el estudio de las realidades sociales por las que una forma social debe ser entendida en su propia definición cultural y que esta definición cultural forma parte fundamental del objeto de estudio, no como una mascarada sino como una dimensión sustantiva en la producción y reproducción social. En este sentido no se puede sino reconocer la aportación de C. Geertz (1996: 124): *“Lo que reprochamos al anti-relativismo (...) es que piense que tales actitudes (nihilismo y relativismo extremo) únicamente pueden ser derrotadas colocando la moral más allá de la cultura, separando el conocimiento de una y otra”*. Sin embargo, la crítica a la imposibilidad de los derechos humanos en base a su origen histórico y cultural particular se basa en una visión extrema del propio relativismo, que reifica la cultura y a los grupos culturales, convirtiéndolos en entes fijos, cerrados, objetos autocontenidos. Frente a esto es fácil oponer una posición que, reconociendo los orígenes culturales e históricos de los derechos humanos como construcción jurídico-normativa, niegue la imposibilidad de que, como forma cultural o conjunto simbólico, sean incorporados por otras culturas, algo que de hecho ya sucede como nos muestra el desarrollo de los derechos humanos en el mundo por actores no sólo estatales sino de la sociedad civil e incluso, de los movimientos revolucionarios como el Zapatismo. Esta es una crítica sencilla, que se basa en la comprensión de la naturaleza cambiante de la cultura y de los grupos culturales (como señalaba F. Barth) y que sospecha de los tradicionalismos, recordándonos que la tradición es muy frecuentemente inventada (Hobsbawm y Ranger, 2002), algo especialmente relevante cuando se pretende construir una forma de poder-saber jurídica en base a una tradición cultural (Moore, 1986).

La segunda crítica basada en el origen cultural e histórico de los derechos humanos es la crítica materialista contemporánea, que es más difícil de resolver. Su enunciado básico es que la expansión de los derechos humanos como forma jurídica, como forma de saber-poder que

autoriza y fomenta ciertas formas de reglamentación y organización, está fuertemente vinculada con la expansión neoliberal entendida como una lógica que afecta a la composición en sí de la organización social y de sus formas institucionales, principalmente el estado. Esto es algo que hemos visto en las formulaciones de los Comaroff, así como en la de S. E. Merry y de P. Fitzpatrick; todos señalan la particularidad de la expansión histórica actual de los derechos humanos en un contexto de transformación y reconversión de las formas de organización en la modernidad desbordada. La profusión de los derechos humanos está en relación directa con los nuevos ensamblajes de poder en la globalización que estudia S. Sassen (2013b; 2015; 2016). L. Assier-Andrieu realiza una crítica radical a los derechos humanos, afirmando que:

“En nombre de los derechos humanos, es decir, en las fronteras abarcadoras de toda la humanidad, es siempre el individuo singular consagrado en los instrumentos en vigor, un ser autofundado, sin filiación y sin otra misión que la de un ilimitado acomodo negativo de todo lo que no es él, empezando por el otro que ya no es un extraño similar sino irreductible. (...) más bien el darwinismo social y la apología de la libertad absoluta que el parto a través del texto y la solidaridad institucionalizada” (Assier-Andrieu, 2012: 780), y añade, *“Podemos afirmar que existe una ‘cultura de los derechos humanos’, pero para comprender mejor su contingencia, historicidad y relatividad. También podemos mostrar qué es lo que contiene, pero en ningún caso negando a priori que pueda haber otras culturas distintas a ésta. Es a través de esta negación que es más claro que está en la agenda de la ideología de los derechos humanos destruir estas otras culturas. De hecho, esta forma única de pensar se asemeja a ‘la razón’ en el siglo XVIII, está en todas partes”* (2012: 787).

Algo que no puede ser negado, como ya se ha comentado, es que el auge de los derechos humanos ha sido acompañado del nacimiento de un campo jurídico transnacional, en el que se crean formas autorizadas de conocimiento que están en relación con estas redes particulares de actores y que tienen la capacidad de condicionar, e incluso imponer, las posiciones políticas sobre los actores estatales a través de la presión sobre la “comunidad internacional” como muestra S. F. Moore (2001b) en relación a las “redes de conocimiento autorizado” que han conseguido imponer sobre los estados africanos sus planes específicos en relación a las transformaciones societarias necesarias para hacer frente al cambio climático, o M. Ticktin (2014) y A. Orford (2010) en relación al impacto de las “redes del humanitarismo transnacional” (como las llama Ticktin) sobre los estados y las exigencias de adaptación o de autorización de injerencia. Esta segunda crítica ha sido por lo general eludida por los defensores de los derechos humanos entre los antropólogos.

Uno de los grandes promotores de los derechos humanos como un universal posible es R. A. Wilson (1997), para quién la labor de la antropología debería ser superar los límites del relativismo radical estudiando los derechos humanos, como “valor político globalizado” y “gran constructo que ha venido a ocupar el vacío dejado por las grandes narraciones de las ideologías internacionalistas”, en la forma en la que son recibidos e instrumentalizados por los distintos grupos culturales en sus formas de imaginación social de la realidad, en la transformación de sus redes de significados, y en la organización de sus reivindicaciones políticas:

“Los estudios sobre los derechos humanos se convierten en la exploración de cómo los discursos normativos basados en estos derechos son producidos, traducidos y materializados en una variedad de contextos” (1997:13) y añade como objetivo la “construcción de marcos teóricos para comprender las heterogéneas expresiones de los derechos humanos en sí mismos. La dificultad de asegurar cualquier fundamento eterno para la ontología humana o los derechos humanos significa que podemos permitirnos el lujo de ser agnósticos acerca de tales reflexiones cabalísticas y tratar de construir en su lugar teorías sólidas sobre el funcionamiento de los derechos. La cuestión de la ‘naturaleza humana’ es metafísica y no puede ser respondida por razones fenomenológicas, por lo que debemos ponerla entre paréntesis y proceder con nuestra investigación contingente e histórica” (1997: 14).

Para Wilson la cuestión por tanto no es atender a la universalidad intrínseca de los derechos humanos, sino a la potencial universalización de unos valores normativos que son enunciados por ellos. Sin embargo esto choca con la forma de imaginación de los juristas, al menos de aquellos que imaginan el “sistema jurídico internacional” en términos de leyes positivas, y esto tiene graves implicaciones.

Esta propuesta entronca bien, a pesar de que no resuelve la crítica marxista, con la incorporación al análisis de las cuestiones relacionadas con la materialidad histórica de los derechos humanos. A esto habría que añadir la necesidad de tener en cuenta los procesos de hibridación y de participación de “los otros” en la configuración contemporánea de los “derechos humanos” como un marco normativo de referencia (no como un sistema jurídico, algo que es muy difícil considerar fuera de la utopía positivista). Martínez Veiga (2017) ha demostrado como para los abolicionistas europeos la revolución Haitiana fue un referente real, un ejemplo concreto al que referirse en sus teorizaciones (aunque no siempre de manera positiva); esto rompía la consideración paternalista de que “el esclavo no puede obtener la libertad por sí mismo”, y no sólo eso, demostraba como se puede producir la recepción de elementos culturalmente externos como base para la reivindicación y transformación social: *“Los jacobinos negros encuentran algo en la ideología (de la Revolución Francesa) que los ayudó a elevar y generalizar su lucha. Al mismo tiempo traen memorias de África y experiencias de la esclavitud que apropian y defienden incluso en contra de Francia. Esto indica una imbricación clara entre la Revolución Francesa y la Revolución Haitiana” (2017: 176).* Esto es tomarse en serio el papel de los otros en la configuración de la historia cultural de occidente, algo que ya había denunciado como necesario E. R. Wolf (2014 [1982]).

Algunos antropólogos, por el contrario, coinciden con la afirmación de la posibilidad de imponer una serie de principios normativos universales en función a preceptos sobre los que se puede establecer un precepto universal de validez y forzar a otros a aceptarlo. Una de ellos es A. D. Renteln (2013), quien señala que hay ciertos valores que deben ser impuestos a pesar de las reticencias de determinados actores como el “interés superior del menor” o la “libertad religiosa” (citando directamente la oposición de los estados de confesión musulmana ante este principio durante las negociaciones de la Declaración de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, porque es contrario a la prohibición tradicional de la apostasía). El peligro en esta argumentación es que llevada al extremo, permite que los derechos humanos y las razones humanitarias sean empleadas como justificación para injerencias masivas en otros estados por

actores internacionales y los estados más poderosos a nivel geopolítico, cuya expresión más radical es la invasión por razones humanitarias, algo que ha sido defendido por distintos autores (como M. Ignatieff, 2000) dentro de las ciencias sociales y que se ha consolidado como una acción jurídicamente legítima dentro del marco de las leyes internacionales y de la Carta de Naciones Unidas. Los antropólogos que argumentan de esta forma son conscientes de estos peligros que parecen minusvalorar; por ejemplo, en el mismo volumen en el que Renteln argumenta sobre la validez universal de ciertos principios, J. Mertus (2013) analiza los principios explícitos e implícitos en la Carta de Naciones Unidas que legitiman las intervenciones humanitarias. Nuevas cuestiones surgen respecto a esta forma de imposición militarista de los derechos humanos (Fassin y Pandolfi, 2010) y sobre las limitaciones securitarias a los mismos en los contextos de guerra contra el terrorismo (Wilson, 2005) o, directamente conectado con el objeto de estudio de esta tesis, en la guerra contra la “inmigración ilegal” o su personificación en las redes de traficantes y/o tratantes de personas (Andersson, 2016; De Genova, 2017; Garelli y Tazzioli, 2018).

Una propuesta bien distinta y que procede justamente de la hibridación de los derechos humanos como una forma normativa (como algo que orienta hacia una forma de reglamentación) con las teorías desarrolladas en lugares como América Latina. En ella se plantea la posibilidad de la universalización mediada de los derechos humanos, su incorporación a las formas de organización de los pueblos, como algo bien distinto de las posiciones apriorísticas sobre la justicia sino como algo que se vincula al desarrollo de los proyectos políticos de, por ejemplo, los pueblos indígenas (Díaz Polanco, 2005). Un proyecto de universalización basado en la hermenéutica diatópica (Cruz Rodríguez, 2014), que supone un diálogo profundo entre formas de comprender la realidad, como una aproximación reflexiva en la definición del contenido de los derechos humanos para su apropiación cultural. Es tranquilizador saber que existen planteamientos entre los propios juristas que van en este sentido, y que consideran los derechos humanos como un universal “a posteriori” (De Lucas, 1994).

1.2.5. Otras teorías sociales fundamentales sobre “el derecho”.

1.2.5.1. Marxismo y la propuesta de lo jurídico como garante de la desigualdad social.

Una de las principales deficiencias teóricas del marxismo es su escaso o nulo interés por el marco jurídico de las “sociedades burguesas”. En su obra, Marx no atiende a la ley, en tanto sistema jurídico, como marco de organización social porque la realidad social está en relación primera con la materialidad de la misma, y por ello el reserva el término ley para referirse a las leyes del mercado y de la producción capitalista (un ejemplo es la famosa ley del aumento de capital a través de la plusvalía del trabajo social objetivado en la mercancía: $C \rightarrow M \rightarrow C'$). Para Marx el interés está en las leyes de la materialidad de la organización social, en las leyes de la explotación del hombre por el hombre. Por ello el sistema jurídico en su acepción positiva es interpretado como un garante de las desigualdades que están en la base de las leyes de la materialidad de la organización social o simplemente una mascarada para afirmar la igualdad de los sujetos que son desiguales, afirmando la libertad como principio sobre el que se establecen las condiciones sociales de producción. Esto queda claro cuando Marx afirma que: *“la verdadera dificultad que se debe discutir aquí es la siguiente: de qué manera las relaciones*

de producción como relaciones jurídicas toman parte en ese desarrollo desigual. (...) El punto de partida está naturalmente en las determinaciones naturales” (Marx, 1989 [1857]: 157). Esta postura de Marx se basa en el desarrollo de su obra temprana. El lugar donde Marx desarrolla con más consistencia esta postura es en su crítica a la filosofía hegeliana, como él mismo señala:

“El primer trabajo que emprendí para resolver las dudas que me asaltaban fue una revisión crítica de la filosofía hegeliana del Derecho, (...). Mis indagaciones me hicieron concluir que tanto las relaciones jurídicas como las formas de Estado no pueden ser comprendidas por sí mismas ni por la pretendida evolución general del espíritu humano, sino que, al contrario, tienen sus raíces en las condiciones materiales de vida, cuyo conjunto Hegel, siguiendo el ejemplo de los ingleses y franceses del siglo XVIII, abarca con el nombre de ‘sociedad civil’, y que la anatomía de la sociedad civil debe buscarse en la Economía política. En la producción social de su vida, los hombres entran en determinadas relaciones necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción, que corresponden a un determinado grado de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. Estas relaciones de producción en su conjunto constituyen la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la cual se erige la superestructura jurídica y política y a la que corresponden determinadas formas de conciencia social” (Marx, 1989 [1857]: 7).

En su “Crítica de la filosofía del derecho de Hegel”²¹ (Marx, 2010 [1843]), obra a la que se refiere Marx en el pasaje anterior, realiza una crítica radical de la construcción del derecho como algo separado (y separable) de las condiciones sociales de producción y del ejercicio directo del poder. Las que yo considero las tres ideas fundamentales de la crítica de Marx han sido desarrolladas de manera más profunda por autores posteriores que han seguido su estela en el campo de las ciencias sociales. Las tres ideas son: (1) La creación de la subjetividad jurídica es la reificación de la persona productora como persona jurídica, teóricamente libre e igual a cualquier otro individuo, obviando las diferencias y las desigualdades sociales que se inscriben en el orden de producción. (2) El único poder jurídico real es el poder constituyente; si la capacidad de establecer reglas es limitada por una regla misma se genera una negación de los orígenes determinados sociohistóricamente de esta regla superior y una reafirmación del status quo de los principios de organización social. (3) La ley como sistema jurídico positivo mistifica la separación entre el ejercicio del poder y la naturaleza del poder, la administración y la ley se pueden pensar gracias a este proceso como entidades separadas y separables.

La primera de las ideas centrales de la crítica marxista ha sido ampliada en la investigación de B. Edelman (1973) quien, partiendo del desarrollo del marco jurídico sobre los derechos de imagen en la época en la que se estaba popularizando la fotografía, investiga los fundamentos de la relación entre lo jurídico y la forma de producción capitalista. Para él “*el papel*

²¹ Una cuestión que no he llegado a comprender es porqué existe una doble nomenclatura para esta obra, que es llamada por algunos crítica de la filosofía del estado de Hegel. En efecto el objeto de estudio es la visión hegeliana del estado y no sólo del derecho, pero no consigo comprender si es una cuestión de traducción del término original en alemán o de dónde se deriva la polémica sobre el título. El texto que utilizo mezcla como fuentes otras dos traducciones previas, cada una de las cuales adopta una de las acepciones del título que esta obra ha recibido.

concreto/ideológico del derecho (...) está en relación con la circulación/producción. (...) El derecho fija así el avance del proceso total. No digo, en absoluto, que el derecho cree el avance del proceso, pero que el proceso crea el derecho de su proceso. Es así que la fuerza de trabajo, al entrar en el mercado, se encuentra regida por el derecho común del contrato” (1973: 122). El derecho tiene relación directa con el mercado y con la aseguración de la continuidad de las relaciones sociales de producción. En esta interpretación marxista, el proceso de creación de valor (el proceso de producción) es el que da a luz al derecho. Da a luz al derecho a través de la fijación del sujeto liberal, el sujeto de derecho, que asegura la circulación y el mantenimiento del proceso total del ciclo del capital. Para asegurar la producción y la circulación necesaria para el modo de producción capitalista, se produce una “interpelación a los individuos” (señalando directamente el diálogo con las propuestas teóricas de Althusser) a través de la construcción ideológica del derecho: *“el sujeto de derecho constituye la forma privilegiada de esta interpelación, en la medida que el derecho asume y asegura la eficacia de la circulación”* (1973: 111). Esta relación de la subjetividad jurídica con el mercado es explorada por Jean y John L. Comaroff, quienes analizan la judicialización de la política y señalan que: *“El giro hacia el derecho como espacio de enfrentamiento político guarda estrecha relación con la tendencia neoliberal a resituar la mayor parte de los dominios de la vida en el ámbito del mercado y, por ende, en términos de contratos, derechos, intereses y obligaciones cuya violación puede revertirse en un tribunal”* (Comaroff y Comaroff, 2013: 64). Lo paradójico quizás, sea que esta judicialización de la política se está produciendo en un momento en el que desde el campo político se invalida crecientemente la independencia del campo jurídico, en el que se privatizan ciertas esferas del ámbito legislativo y el ámbito judicial, y se multiplican los actores implicados en estos procesos (Comaroff, 2006).

Por un lado es interesante para los objetivos de esta tesis vincular esta interpretación del objetivo del sistema jurídico de “asegurar la circulación”, que en esta teoría aparece como su hecho central, con las formas de desarrollo de la reglamentación para el gobierno de las fronteras que conecta la “aseguración” (como garantía y como securitización) de la hipermovilidad propia de la era global con la inmovilidad del “proletariado global”, asegurando la nacionalización del mercado de la fuerza de trabajo en un mundo en el que todas las otras mercancías son libres: *“En la puesta en movimiento de la propiedad privada se crea una libertad y una igualdad, pero esta libertad y esta igualdad son aquellas de la propiedad privada. En última instancia, toda la ideología burguesa consiste en ocultar la contradicción inmanente entre esta libertad y esta igualdad, que se convierten en su contrario: la esclavitud y la explotación”* (1973: 110). Esto se conecta con las tesis de S. Sassen y S. Mezzadra que incorporo más adelante en este capítulo. Por otra parte, el problema central de esta teoría es que cree en formas auténticas de significación, lo que la lleva a afirmar que este carácter ideal es unívoco (tanto como irreal) y así refuerza la utopía del sistema jurídico como un corpus absoluto, un sistema lógico omnicompreensivo. Por otra parte, el sistema de jurídico nace en relación al estado con independencia del desarrollo capitalista y tiene un desarrollo obviamente vinculado pero no subordinado a este. La subordinación de los procesos jurídicos en particular y de todos los procesos normativos o de reglamentación en general al modelo de producción tiene el grave problema de obviar los procesos particulares de los marcos de imaginación social de la realidad y de los procesos sociocognitivos. Este defecto invalidante puede ser corregido introduciendo de manera particular las preocupaciones por estas áreas de

(re)producción social, algo que es plausible dentro de la propia corriente de pensamiento marxista como ha mostrado M. Godelier (ver arriba).

La segunda idea, que el núcleo de la reglamentación queda excluido en la democracia liberal de la actividad del poder legislador, y que es justamente este el poder significativo para un sistema jurídico que pueda transformar las formas de organización social, es algo que opone la posición de Marx con el constitucionalismo de Hegel o de Ferrajoli. Marx critica la concepción de la “necesidad externa del derecho” (Marx, 2010 [1843]: 69) con la que Hegel establece la primacía del Estado por encima de los intereses particulares de los grupos sociales que lo componen, y critica la reificación que hace de la sociedad burguesa desigual en una abstracta “sociedad civil” homogénea, homogeneizada gracias a la primacía del derecho y del interés del estado en el derecho, algo que no es modificable por el legislador. Para Marx, *“La Constitución no es más que un compromiso entre el Estado político y el apolítico”*²², y por tanto consiste necesaria y esencialmente en un pacto entre Poderes esencialmente heterogéneos” (2010 [1843]: 133). Sin embargo la proyección política que hace Marx de esto es moderna y es estatista, reproduce la concepción del Estado-nación y de las estructuras de poderes del mismo en este sentido, y otorga al poder legislativo una preponderancia fundamental si consigue convertirse en “poder constituyente”:

“Allí donde, como realidad específica (la Revolución Francesa), ejerció la hegemonía, el Poder Legislativo ha realizado las grandes revoluciones generales de todo el organismo político. Su lucha no se ha dirigido contra la Constitución, sino contra una Constitución específica, anticuada; y es que el Poder Legislativo era precisamente el representante del pueblo, de la voluntad de la especie. El Poder Ejecutivo por el contrario ha hecho las revoluciones pequeñas, retrógradas, las reacciones; en vez de hacer la revolución por una nueva Constitución contra la vieja, se ha alzado contra la Constitución; y es que el Poder Ejecutivo era el representante de la voluntad especial, de la arbitrariedad subjetiva, del lado mágico de la voluntad” (2010: 132).

Este pasaje es interesante porque, desde cierto punto de vista, nos permitiría afirmar que Marx es un constitucionalista en tanto que sean las constituciones fruto de la insurrección, expresiones de la voluntad popular. En este sentido ha desarrollado su teoría A. Negri (2015 [1992]) sobre el poder constituyente, que presenta como la formulación de un contra-poder de las multitudes, actualizándolo a la nueva realidad del mundo globalizado. Esto está en relación con la necesaria insurrección social que Balibar señala como las fuentes auténticas del derecho, vinculándolo a la movilización social y rompiendo el mito del sistema jurídico como un ente autopoiético (Balibar, 2010). Para Negri el problema fundamental es que:

²² Por eso el habla de la necesidad de distinguir entre Constitución representativa y Constitución estamentaria: “En la actual forma de Constitución el hombre real es el hombre privado. La significación del estamento es que el individuo consiste en la diferencia, la escisión. La forma de su vida, actividad, etc. es su privilegio, le convierte en una excepción de la sociedad, en vez de convertirle en un miembro, en una función de ella. El que esta diferencia no sólo afecte al individuo, sino que cristalice a nivel de comunidad, estamento, corporación, lejos de afectar su carácter exclusivo, no hace más que expresarlo. Y tal exclusivismo hace que cada función, en vez de pertenecer a la sociedad, sea una sociedad de por sí” (2010: 160).

“En la posmodernidad, por encima de todo hay que tener en consideración la radical modificación (de colocación) de la dimensión jurídico-administrativa respecto a la organización económica de la sociedad, impuesta por el capitalismo global. La sociedad ha sido completamente absorbida en la organización económica y en el poder de mando del capital: esto es, se ha ‘realizado’ la ‘subsunción’ de la sociedad en el capital. (...) El dinero es su poder constituyente, la forma en la que domina el ‘común productivo’, se apropia de él y lo hace funcional a la explotación y a su jerarquización” (2015: 13), a lo que añade, influenciado por Foucault: “Los conceptos de fuerza de trabajo global y de ciudadanía se superponen hasta tal punto que asistimos a una transfiguración biopolítica de la organización social y del poder. (...) Dinero y governance global se entrelazan y construyen la sociedad jurídica del capitalismo maduro en el plano global” (2015: 13 – 14).

En la teoría de Negri hay elementos que permiten una vinculación entre las transformaciones en las formas de reglamentación y las dislocaciones de la economía cultural global de Appadurai, y las teorías de Foucault sobre la transformación de las formas de poder. Sin embargo hay también un riesgo, el de reificar una forma de reglamentación, hacer surgir un nuevo principio de inevitabilidad de la revolución y un nuevo sujeto de la historia:

“El poder constituyente es un sujeto. Este sujeto, esta subjetividad colectiva, se desvincula de todas las condiciones y las contradicciones a las que es sometida en cada momento su fuerza constituyente en las articulaciones de la historia política y constitucional. Ese sujeto no es progresivo; antes bien, es la antítesis continua de toda progresión constitucional; tanto su nacimiento como su ruptura se ponen en contra del proceso constitucional, y en ningún caso el sujeto constituyente se somete a la permanencia estática y constrictiva de la vida constitucional” (2015: 408).

El poder constituyente pasa a ser la expresión de una *communitas* siempre latente que se convierte en sujeto de la historia; pero como señalaba V. Turner la *communitas* es una parte inestable y procesual de la sociedad, siempre acompañada por la estructura. A pesar de las interesantísimas connotaciones que tiene esta interpretación en tanto que apunta a la construcción democrática como un proceso siempre inconcluso y por tanto siempre necesario de ser puesto en funcionamiento (lo que conecta el pensamiento de Negri con las teorías sobre la necesidad de “democratizar la democracia” de Balibar, 2010; y de Rancière, 2007); el riesgo es poner fin a la mistificación de una forma de subjetivación para establecer otra, cuando una de las principales ideas fuerza de la interpretación marxista del derecho es la oposición a la mistificación. En Marx la mistificación se formula como una crítica al idealismo de Hegel, como una profundización en su crítica a las religiones. La crítica se establece por la función del sistema jurídico idealizado de borrar las diferencias propias de la materialidad de la sociedad:

“Vemos cómo vuelve a retirar Hegel la diferencia burguesa de estamentos, creando a la vez la apariencia como si la realidad y las peculiaridades de la diferencia burguesa de estamentos no determinasen el supremo ámbito político, el Poder Legislativo, sino a la inversa, se hallaran reducidos a mero material, que el ámbito político forma y construye según las necesidades que proceden de éste mismo” (2010 [1843]: 177)

El autor que mejor ha expresado esto desde la antropología es P. Fitzpatrick (1992), quien se centra en estudiar cómo se produce la mística reconciliación de la dualidad del derecho como “positivo y autónomo” frente a la constatación de su carácter “contingente en relación a lo social y lo histórico”. Apoyándose en las teorías de Foucault, Fitzpatrick muestra que esta mistificación se produce con la separación conceptual del sistema de derecho y la forma de gobierno específico²³. *“Ley y administración en su reciprocidad mítica se limitan la una a la otra al mismo tiempo que mantienen la afirmación de no estar limitadas”* (1992: 143) y señala:

“Para el estado de derecho, (...) el poder está despersonalizado. (...) Para combinar la igualdad (legal) del liberalismo con la desigualdad de la administración, la administración es traducida en términos de realidad positiva, inevitable. (...). La ley evoca y confirma la administración como la naturaleza de las cosas. Esta evocación está basada en una variedad de ciencias que son en el mejor de los casos justificaciones para los tipos de autoridad mágica que ejercen actores como el experto y el gerente. En su operar como ciencia, la administración es limitada. La ley trasciende estos límites, mediando entre los reclamos de la administración científica para definir la naturaleza de las cosas y los límites operativos. Así, la ley no entra simplemente desde el exterior para compensar los fallos inusuales e impropios de la administración científica. La ley, en su relación con la administración, es un elemento creativo de orden y un elemento ordenador de la realidad”.

Esta es una cuestión muy relevante para la crítica de la unidad sistémica del marco jurídico y para comprender como a pesar de las posibles evidencias de esta falta de sistematicidad la ley puede funcionar como un principio ordenador fundamental en los procesos de imaginación social. Y es que, como señala Fitzpatrick para criticar la utopía de Kelsen, *“quizás el legado más significativo de la divinidad reguladora es la mítica ecuación de la ley occidental como orden”* (1992: 58) y su capacidad de gestionar las contradicciones sociales en su propio seno.

Estas aportaciones centrales de las teorías marxistas sobre el derecho, si bien son criticadas y adoptadas parcialmente y en combinación con otras teorías, son muy importantes en la definición del problema de investigación y en la comprensión de las dinámicas de gobierno de las fronteras europeas contemporáneas, donde encontramos de manera concreta y particular estas tres problemáticas centrales: la creación de un sujeto jurídico, una persona jurídica que sustituye a la persona humana, que se corresponde con las distintas categorizaciones de la persona que son atravesadas por las fronteras europeas; el establecimiento de una exterioridad a la formulación del derecho que no puede ser superado por una “acción constituyente” pero que es continuamente superada por unas dinámicas de gobierno de la cotidianidad que poseen sus propios códigos normativos; y la mistificación a través del derecho de las prácticas de gobierno como una ordenación inevitable, como la necesaria actuación para evitar el estado de crisis (caos) y los riesgos que conlleva.

²³ La definición del gobierno como “administración” de las cosas es una forma de interpretar la propuesta de Foucault sobre el gobierno de la seguridad o biopolítico.

1.2.5.2. Bourdieu y la propuesta del estudio de lo jurídico como campo social.

La teoría de P. Bourdieu sobre el sistema jurídico es una aportación importante que permite corregir alguna de las tendencias negativas de la argumentación marxista, sobre todo en relación con la reificación de las clases sociales como sujetos de la historia, homogeneizando los grupos y atribuyéndoles una lógica, una consciencia. Bourdieu parte del reconocimiento de una especial importancia a las relaciones simbólicas que se insertan en las formas de organización social:

“Las más brutales relaciones de fuerza son siempre simultáneamente relaciones simbólicas. Y los actos de sumisión y obediencia son actos cognitivos que como tales implican estructuras cognitivas, formas y categorías de percepción, principios de visión y de división. Los agentes sociales construyen el mundo social a través de estructuras cognitivas que pueden aplicarse a todas las cosas del mundo y en particular a las estructuras sociales. Las estructuras estructurantes son formas históricamente constituidas y por lo tanto arbitrarias en el sentido que le aplica Saussure, (...) que significa que podemos trazar su génesis social” (1994: 12 - 13).

Una de las aportaciones teóricas fundamentales de Bourdieu es el concepto de “campo”. Es entendido como un campo social específico, en que las posiciones se definen unas en relación a las otras a través de la distribución de una forma de capital específico del campo. El campo, como “microcosmos social”, está marcado por su “trayectoria social”, que se define como la dinámica de relaciones entre los actores del campo que compiten en su establecimiento. Esta competición se realiza a través de la instrumentalización de un capital específico, que en el campo adoptan las formas de capital social, económico, cultural y/o simbólico. En este sentido el concepto de campo de Bourdieu guía la forma de la investigación a partir de tres características de cada campo en relación con el conjunto de la estructura social: (1) La relación de los campos específicos con el “campo del poder” (que es un campo de intersección, no definido sino a través de la particularidad histórica de una organización social dada); (2) Las formas de relación en el interno del campo específico y la posición ocupada por los actores y las instituciones implicadas en la pugna interna; (3) El análisis del habitus desarrollado por los actores dentro del campo, que es relevante en tanto expresa las estructuras cognitivas y simbólicas del campo. Es importante señalar que la propuesta de los campos sociales semi-autónomos ha sido incorporada de manera significativa por las propuestas actuales de antropología jurídica, sobre todo a partir de la obra de S. F. Moore (1983), como un mecanismo para superar el modelo funcional estructuralista centrado en la conformidad/desvío como modelo de interpretación de la ley, con lo que se reproducía el mito de la sistematicidad de lo jurídico. A partir de la inclusión de esta propuesta de los campos la ley comienza a verse como un conjunto de elementos que permiten la competición entre los grupos y los individuos en la sociedad, y el campo de lo jurídico como un campo particular de competición sobre la ley, como marco de reglamentación y como elemento simbólico central en la pugna por el poder.

Todos los campos que están vinculados en la pugna por el campo del poder, intervienen en una pugna que parte de la imposición en la imaginación social de su capital.

“Lo que está en juego en las batallas simbólicas es la imposición de visión legítima del mundo social y de sus divisiones, esto es, el poder simbólico como constructor del mundo, en palabras de Nelson Goodman, el poder de imponer e inculcar los principios de construcción de la realidad, y en particular de preservar o transformar los principios establecidos de unión y separación, de asociación y disociación que ya funcionan en el mundo tales como las clasificaciones usuales en tema de género, edad, etnicidad, región o nación, esto es esencialmente el poder sobre las palabras usadas para describir los grupos o las instituciones que las representan. El poder simbólico, cuya forma por excelencia es el poder de hacer grupos y de consagrarlos o instituirlos...” (Bourdieu, 2000: 124)

El campo jurídico es definido como un campo particular desde esta perspectiva:

“El derecho es, sin duda, la forma por excelencia del poder simbólico de nominación que crea las cosas nombradas y, en particular los grupos. (...). El derecho es la forma por excelencia del discurso activo, capaz, por su propia virtud, de producir efectos. No es exagerado decir que el derecho hace el mundo social, pero con la condición de no olvidar que él es hecho por ese mundo. En efecto, es importante preguntarse por las condiciones sociales -y los límites- de esta eficacia casi mágica, so pena de caer en el nominalismo radical (como sugieren algunos análisis de Michel Foucault) y dejar sentado que producimos las categorías según las cuales construimos el mundo social y que esas categorías producen ese mundo” (2000: 202)

Para definir el derecho como campo en sus vinculaciones con la estructura social y sus efectos sociales Bourdieu propone en esta obra (2000) tres puntos específicos que deben analizarse: (1) El estado de las fuerzas sociales y las condiciones sociales de posibilidad para el desarrollo del campo jurídico, definidas en un sentido negativo; (2) la lógica propia del trabajo jurídico; especialmente en su actividad de formalización; (3) los intereses sociales de agentes “formalizadores”, configurados tanto en la concurrencia propia del campo jurídico (que es un campo semiautónomo especialmente complejo en sus formas de distribución, jerarquización y competencia) como en relación con el campo del poder en su conjunto. Esta propuesta se realiza con el doble propósito de evitar caer en una consideración mistificacada del derecho y de la legitimidad del derecho como *“el efecto del reconocimiento universalmente acordado por los justiciables a una jurisdicción que, como pretende la ideología profesional del cuerpo de juristas, sería el enunciado de valores universales y eternos”* (2000: 206), ni la posición opuesta, igualmente mistificada, de pensar esta legitimidad como el mero producto de la *“adhesión inevitablemente obtenida por lo que no sería más que un registro del estado de las costumbres, de las relaciones de fuerza o, más precisamente, de los intereses de los dominadores”* (2000: 206).

Ahora, una de las cuestiones que hemos mantenido aquí y que las propuestas de Bourdieu también nos ayudan a teorizar es la naturaleza múltiple de las fuentes de reglamentación, confrontada contra la utopía del monopolio del sistema jurídico. La teorización de Bourdieu tiende a ser centrada en la estructura estatal, lo que no significa caer en el “nacionalismo metodológico” (Wimmer y Glick Schiller, 2002) pero sí que implica una atención prioritaria a las estructuras de la modernidad y un consideración superficial de otras dimensiones en la

organización del poder que se vinculan al análisis de la imposición histórica de las estructuras de la modernidad y de su transformación en la modernidad desbordada. Es en este pasaje, en las disrupciones que surgen en las estructuras de la modernidad, en el contexto en el que Bourdieu realiza otra aportación central, que es la del “campo burocrático” (Bourdieu, 1994), un concepto que ha sido más desarrollado por L. Wacquant (2012). A través de este concepto se propone una interpretación de la competición por los marcos normativos en el interno del campo político (entre los actores burocráticos), que desde su vinculación a distintos campos semi-autónomos compiten por imponer una lógica de gobierno sobre las cuestiones sociales. Wacquant señala cómo, a partir del patrón de competición en el campo burocrático por los marcos normativos de las formas de gobierno, existe una tendencia diacrónica en el período neoliberal que se desarrolla a través de:

“dos rutas complementarias pero distintas: (1) la transferencia de recursos, programas y poblaciones del ala social al ala penal del Estado (como cuando los pacientes con enfermedades mentales se ‘desinstitucionalizan’ con el cierre de hospitales y se ‘reinstitucionalizan’ en cárceles y prisiones después de transitar a través de la falta de hogar); (2) la colonización de la asistencia social, la asistencia sanitaria, la educación, (...) por las técnicas panópticas y disciplinarias... (como cuando los hospitales públicos favorecen las preocupaciones presupuestarias a las médicas en su organización interna y las escuelas anteponen la reducción del absentismo escolar juvenil y la violencia en las aulas a la pedagogía y contratan guardias de seguridad en lugar de psicólogos)” (2012: 73 – 74).

Es interesante ver el desarrollo conceptual sobre el campo burócrático de Bourdieu en relación con los estudios de M. Lipsky (2010 [1980]), quién da una interpretación funcionalista al salto entre ley y aplicación de la ley, atribuyéndolo a la aplicación necesaria de la misma por “funcionarios a pie de calle”. El “salto” no es algo que dependa de la personalidad de los funcionarios a pie de calle como individuos, sino que es una cuestión estructural que produce la figura del funcionario de pie de calle como encargado de aplicar las leyes con un encargo doble y contradictorio: ser lo suficientemente flexible para encajar las situaciones particulares en la ley y ser lo suficientemente estricto para no modificar el espíritu de la ley. Es en esta misión en la que se fundamenta las capacidades de discrecionalidad de los grupos funcionariales de a pie de calle. La hipótesis de Lipsky es interesante aunque muy limitada, pero puede usarse como complemento en la interpretación de las formas de reglamentación desde el campo burocrático, que toma la forma de producción de marcos normativos de gobierno de la cotidianeidad en la competencia por actores en su aplicación de la ley, actores que se encuentran en la intersección entre campos específicos (como el campo jurídico, el campo humanitario o el campo securitario) y el campo burocrático.

Algo similar a esta propuesta ha sido ya llevada a cabo por Wacquant, centrado en las transformaciones contemporáneas del marco de gobierno y de reglamentación. El autor ha propuesto una interpretación sobre la formación de un “estado centauro” que es *“liberal en su cúspide y punitivo en su base, que viola los ideales democráticos por su propia anatomía y por su modus operandi”*, un modus operandi que se caracteriza por una triple operación: (1) unas nuevas formas de marginalidad urbana marcada por una segmentación mayor de la fuerza de

trabajo y la aparición de lo que es llama el “hiper-ghetto”²⁴; (2) unas nuevas formas de etnificación en el marco de la fragmentación del mercado de la fuerza de trabajo; y (3) La penalización, como nueva ruta para gobernar la exclusión social, inventada en USA y rápidamente incorporada en Europa²⁵. Su investigación es muy útil y el propio Wacquant da pistas de cómo puede aplicarse en el estudio particular de la transformación de las formas de reglamentación en torno al gobierno en y a través de fronteras en Europa:

“El dilema de una clase-baja de inmigrantes poscoloniales en Europa es que ellos sufren el estigma simbólico extendido por el discurso de pánico sobre la ‘ghetificación’, que los designa abiertamente como una amenaza para la cohesión nacional en toda sociedad, sin obtener los ‘beneficios paradójicos’ de una ghetificación, entre ellos la acumulación primitiva de capital social, económico y cultural en una esfera de vida separada susceptible de darles una identidad colectiva compartida y una capacidad aumentada para la acción colectiva, en particular en el campo político” (Wacquant, 2014: 1705).

Desde estos planteamientos, la cuestión que se puede plantear al proceso de fronterización de Europa y a su régimen de gobierno pasa a ser, por tanto, cómo se desarrolla la capacidad performativa del poder jurídico (de creación de categorías en su ejercicio) tanto en un nivel interno del campo jurídico y en relación con el campo del poder, en un contexto marcado por el surgimiento de una configuración de la significación de la marginalidad como una amenaza a controlar a través de su penalización, de su criminalización.

1.2.5.3. Foucault y la propuesta del estudio de lo jurídico como forma de saber-poder.

La propuesta de Foucault sobre el análisis del derecho es una propuesta que asume como punto de partida, igual que hacían los antropólogos clásicos, el conflicto judicial y las formas de poder y de organización social para entender cómo se producen y se transforman las formas de reglamentación en la sociedad. Sin embargo, Foucault define el sistema jurídico como una construcción histórica del poder soberano y se preocupa primordialmente por las formas de establecer los principios de ordenación que se transforman significativamente con la aparición del estado-nación y la consolidación de lo jurídico como punto privilegiado de reglamentación social monopolizado por el estado.

Para Foucault lo importante será establecer cómo las formas jurídicas representan una verdad social, y por tanto establecer la historia de “La verdad y sus formas jurídicas”: *“El mismo sujeto de conocimiento posee una historia, la relación del sujeto con el objeto; o, más claramente, la verdad misma tiene una historia”* (Foucault, 1996b: 14). La cuestión central será entender como las distintas formas de reglamentación social y las formas de ejercer el imperio de estas reglas a través de prácticas sociales específicas, producen un ámbito de conocimiento y unas

²⁴ “un territorio de desolación que ahora contiene sólo las fracciones inestables de la clase obrera (racializada), expuesta a todas las formas de inseguridad (económica, social, criminal, sanitaria, de vivienda, etc.) por el desentrañamiento de la red de instituciones paralelas que caracteriza al ghetto en su forma completa” (2014: 1692)

²⁵ “Casando políticas sociales restrictivas, a través de la supresión de un sistema social protector por un sistema de trabajo obligatorio a través del cual la asistencia se convierte en condicional a la reorientación de uno mismo a través de empleos degradados, y una expansiva política penal, intensificada por la simultanea desviación desde la rehabilitación a la neutralización como filosofía operante del castigo, y centrado en áreas urbanas en declive y descuidadas...” (2014: 1693)

formas de saber-poder, unas formas de verdad, que se definen por la creación de un sujeto/objeto de conocimiento, unas mecánicas de producción de conocimiento y unos mecanismos de validación social del mismo. Dicho de otra forma, el objeto de estudio es “*la formación de ciertos determinados dominios de saber a partir de relaciones de fuerza y relaciones políticas en la sociedad*” (1996b: 31). Estas prácticas han sido estudiadas por Foucault (1996b) atendiendo a la evolución de las formas judiciales de aplicación de la ley, analizando el paso de la “prueba” pre-moderna a la “indagación” propia (hasta la actualidad) del proceso judicial, como la reconstrucción de la verdad ya acaecida (la reactualización de un pasado sobre el cual se establecen responsabilidades en forma de penalidad) y cómo a partir de esta comienzan a desarrollarse formas saber-poder y de reglamentación que exceden el ámbito jurídico²⁶, centrándose en la vigilancia y el control como formas de producción de verdad disciplinaria; es decir, cómo lo jurídico deja de ser el núcleo de reglamentación social dando paso a lo normativo (la creación de normas) como núcleo propio de la sociedad disciplinaria.

“Quienes quieren establecer una relación entre lo que es conocido y las formas políticas, sociales o económicas que sirven de contexto a ese conocimiento, suelen establecer esa relación por intermedio de la conciencia o el sujeto de conocimiento. En mi opinión, la verdadera conjunción entre procesos económico-políticos y conflictos de saber se hallará en esas formas, que son al mismo tiempo modalidades de ejercicio del poder y modalidades de adquisición y transmisión del saber. La indagación es precisamente una forma política, de gestión, de ejercicio del poder que, por medio de la institución judicial pasó a ser, en la cultura occidental, una manera de autenticar la verdad, de adquirir cosas que habrán de ser consideradas como verdaderas y de transmitir las. La indagación es una forma de saber-poder y es el análisis de este tipo de formas lo que nos conducirá al análisis más estricto de las relaciones que existen entre los conflictos de conocimiento y las determinaciones económico-políticas” (Foucault, 1996b: 87 - 88).

Aquí Foucault retoma claramente la propuesta marxista pero dándole una autonomía específica al desarrollo histórico de las formas de conocimiento como formas de saber-poder, formas que tienen una evolución particular marcada por su desarrollo entre grupos sociales concretos por intereses que, como Foucault muestra en la misma obra, pueden estar contrapuestos a la propia tendencia de las dinámicas de gobierno de su época histórica. Por ejemplo, las prácticas de vigilancia disciplinarias se crearon en el interior de grupos religiosos para evitar la aplicación del sistema jurídico-penal, cuyos castigos eran extremadamente violentos en la época; se crearon como una forma de resistencia a la intervención de las dinámicas de gobierno sobre las comunidades religiosas y fueron posteriormente adoptadas e institucionalizadas como una práctica del estado. En esta tesis mostraré cómo algo similar ha sucedido con las prácticas humanitarias en el gobierno de las fronteras, que han sido desarrolladas originalmente por estructuras no gubernativas como una resistencia a las dinámicas de gobierno, y posteriormente institucionalizadas como una práctica del gobierno en y a través de las fronteras europeas.

²⁶ Como el panoptismo.

Profundizando en esta propuesta, Foucault muestra como en paralelo a las formas jurídicas de reglamentación se comienzan a desarrollar otras formas de saber-poder, formas de saber poder que permiten una categorización social que hasta ese momento habían pertenecido en exclusiva al ámbito jurídico y que pasó a buscar en otros ámbitos de conocimiento técnico (a los que hace nacer) su justificación, al desvincularse la moral del estado de la moral religiosa y, sobre todo, con el nacimiento del estado-nación y la soberanía nacional. Estas nuevas formas de conocimiento se basaban en la observación continuada, en el desarrollo de biografías individuales, en el panoptismo: “*la psiquiatría, la psicología, la psico-sociología, la criminología, etc.*” (1996b: 135). Estas nuevas formas de conocimiento vienen a redefinir el crimen y, especialmente, la infracción (como lesión del individuo al orden social²⁷), y con ello del sujeto criminal. Aquí estas formas de conocimiento técnico-científico se vinculan de manera compleja con la capacidad de lo jurídico de categorizar, de crear distinciones de verdad y separar a los individuos.

Para nuestra investigación esta concepción de cómo se imbrican formas de saber técnicas y formas jurídicas en la producción de procedimientos particulares de categorización (formas de saber-poder) es fundamental, puesto que el propio objeto de estudio de esta tesis es cómo se ha producido el desarrollo particular en Europa de unas formas de categorización de las personas y las poblaciones en base a la constitución de unas formas particulares de conocimiento (securitario y humanitario) y el desarrollo de marcos jurídicos que han incluido estos conocimientos y que los han convertido en formas de saber-poder. Esto nos lleva a cómo, a partir de estas formas de saber-poder, se han desarrollado los ejercicios de gobierno y los marcos normativos de gobierno a nivel de la cotidianeidad localizada en las zonas y lugares de frontera.

Es destacable en este caso que mientras que las teorías de Foucault son hoy en día dominantes en el ámbito de los estudios críticos de las fronteras, lo que se ha llamado “Critical Border Studies”, muy pocos de ellos se acercan a la cuestión de la legislación y a la relación entre las formas de saber-poder con el ámbito de lo jurídico. Esto es justificable por la importancia que se otorga en la obra de Foucault a la transición de las formas de gobierno no jurídicas (disciplinaria, biopolítica y prácticas de gubernamentalidad), pero no deja de ser significativo. Existen formas de saber-poder determinantes en la configuración de las dinámicas de gobierno de las fronteras que sin embargo están siendo simplemente descritas en relación al conocimiento producido y no a la forma en la que se intersectan con los marcos jurídicos y normativos, que son formas políticas de gobierno y de saber consolidadas y que sirven de sostén y de plataforma para la expansión de las estrategias de gobierno que se ejercen por otros medios, en relación a estas nuevas formas de saber. Es decir, algo que está siendo infraestudiado por los seguidores de las teorías de Foucault es cómo se intersectan las nuevas formas de conocimiento con el campo de lo jurídico en la producción de nuevas formas de saber-poder y nuevas prácticas de reglamentación; y, por otro lado, más abandonada aún está la cuestión de cómo estas nuevas formas de conocimiento técnico inciden en el campo de lo jurídico y en la producción jurídica, es decir, como reconfiguran el ejercicio del poder soberano en el sentido que le otorga Foucault.

²⁷ Como señala Foucault, con la ilustración se establece una idea del criminal como aquel que ha roto el pacto social, una definición que extrae de Rousseau.

1.2.6. La interpretación de los marcos para el gobierno en las fronteras europeas.

Conviene hacer un alto y reflexionar sobre cómo afecta y cómo se entrelaza lo expuesto hasta aquí para la comprensión de nuestro modelo de estudio en torno a las fronteras, a las formas de reglamentación que la toman como objeto y que parten de ella, y a las dinámicas de gobierno que vehicula el proceso de fronterización.

Por una parte, en el estado nación moderno, la naturaleza de las fronteras se representa como algo inmanente o natural/absoluto e inmutable. Como señala Kymlicka, cualquier aproximación histórica a las fronteras territoriales actuales nos servirá para comprobar que han sido fijadas a través de actuaciones que hoy consideraríamos completamente ilegítimas (Kymlicka, 2006) para una posible fijación de las mismas: guerras, pactos dinásticos, acuerdos de compra-venta, etc. Como hemos intentado exponer, la construcción de las fronteras nacionales es parte del proceso más amplio de definición del estado-nación en la modernidad. Es por eso que Kymlicka señala que las fronteras representan hoy en día los dos principales problemas políticos de la actualidad: la forma en la que se asignan los derechos y la forma en la que se constituyen las entidades con soberanía política. La primera de las cuestiones tiene que ver con la paradoja que existe entre la profusión de los Derechos Humanos como marco jurídico y como referente ideal de la igualdad de todas las personas, epítome del liberalismo igualitario, y la constatación empírica de la inversión terminológica, por la cual la igualdad moral de las personas es sólo igualdad de los ciudadanos ante el marco jurídico de un estado. Más allá de los límites en la naturalización y adquisición de derechos plenos por parte de los extranjeros, las transformaciones recientes en las dinámicas de gobierno de las fronteras nos exponen al problema radical del contenido sustantivo de los derechos humanos fuera de la protección y el reconocimiento de los estados-nación, de las instituciones políticas de la modernidad. Esto es algo que ya estudió H. Arendt (2006), quién señalaba como paradoja que:

“Apenas apareció el hombre como un ser completamente emancipado y completamente aislado, que lleva la dignidad dentro de sí mismo (...) desapareció otra vez como miembro de un pueblo. (...) Como la Humanidad, desde la Revolución Francesa, era concebida a imagen de una familia de naciones, gradualmente se hizo evidente que el pueblo (nacional) y no el individuo, era la imagen del hombre. (...) Entonces el significado de los derechos humanos adquirió una nueva connotación: se convirtió en el slogan habitual de los protectores de los menos privilegiados, en un tipo de ley adicional, en un derecho de excepción para aquellos que no tenían nada mejor a los que recurrir” (Arendt, 2006: 424 - 425).

Por su parte, Kymlicka vincula directamente esta cuestión al marco jurídico: *“En un mundo caracterizado por masivas desigualdades globales, la idea de que las libertades y oportunidades que se tienen estén circunscritas al Estado en que se nace significa que algunas personas nacen con un estatus legal que les garantiza seguridad, (...) mientras que otros nacen con un estatus jurídico que les condena a la pobreza y la inseguridad” (Kymlicka, 2006: 37).* La segunda cuestión es relativa a los derechos como una posesión colectiva, como resultado de una colectividad política (una *politeia* como diría E. Balibar, 2012). En este sentido, el autor piensa en los grupos minoritarios y en su pretensión de autonomía política frente a las estructuras estatales, a la redefinición de las fronteras. Sin embargo esto puede pensarse también en otra dirección, en el caso de esta tesis, en la forma en la que se definen las

fronteras de las unidades políticas supranacionales que están naciendo y cuál es la entidad de la definición de sus fronteras, entendiendo esto como la creación de una comunidad política. Además, la colectividad política debe ser pensada en términos de grupos particulares que pertenecen e interaccionan desde campos específicos.

Sin embargo, los enfoques que se emplean actualmente para afrontar esta cuestión, tanto desde las instituciones como desde la academia pasando por otros actores destacados en la producción de representaciones ideales, están vinculados a una interpretación (neo)funcionalista de la sociedad y de las fronteras como demarcación de las mismas. Esta perspectiva funcionalista basa su interpretación en la coherencia interna y en la integración de los distintos ámbitos de la sociedad. En lo tocante al proceso de fronterización europeo este enfoque es particularmente preocupante, pues suele fundamentarse en la necesidad de salvaguardar las sociedades europeas de las posibles disrupciones que provocaría en ella agentes externos, rompiendo así con la equilibrada integración de las funciones sociales en las sociedades actuales. Esto, en primer lugar, supone una distorsión de la conflictividad interna de estas sociedades, tanto en lo referente a su integración productiva como a su integración cultural y simbólica. Al hablar de fronteras, la mayoría de planteamientos funcionalistas que defiende la naturalidad de las mismas vinculan su esfuerzo de argumentación, consciente o inconscientemente, a la máxima del “dios de la modernidad” (Llobera, 1996), la máxima del nacionalismo que vincula la entidad de un estado-nación con la homogeneidad cultural de sus ciudadanos. Sin embargo como he establecido en base a los estudios antropológicos basados en la perspectiva constructivista, esta homogeneidad cultural, que tanto han perseguido las políticas nacionales y la gubernamentalidad moderna desde su existencia, está siendo cada vez más contestada y es innegable que, si alguna vez existió, ya no puede sostenerse un proyecto político sobre tal utopía (Martín Díaz, 1998).

La contra funcionalista a esta circunstancia está vinculada al desarrollo de posiciones explicativas basadas en un individualismo extremo, soslayando esta vinculación de la construcción de ciudadanía de los estados-nación con la construcción de la homogeneidad cultural. Las fronteras dibujan a una comunidad política, en cuya definición se desdibujan las lindes entre los elementos políticos organizativos y aquellos elementos de demarcación étnica (Barth, 1976) que son enmascarados como tales.

Ahora, esta interpretación funcionalista de la frontera como límite autoevidente y natural del estado-nación se ha basado, no sólo ahora sino históricamente, en el del marco jurídico como marco referencial de la voluntad de la “soberanía nacional” (el clásico “contrato social”), algo que es recogido en la propia problematización de las fronteras en la actualidad que hace Kymlicka. Un caso que Kymlicka critica es el de J. Rawls (2005 [1971]); el considerado máximo representante del pensamiento legal liberal igualitario no considera en su teoría de la justicia las fronteras como un problema que deba ser abordado, para él son autoevidentes y naturales, y por tanto borra este elemento como factor de problematización de su construcción teórica. L. Assier-Andrieu (1997: 38) entiende que esto “*representa una especie de pureza de los frutos doctrinales de la génesis de los Estados modernos, que define esencialmente una frontera como el punto donde termina la competencia territorial de un Estado, proponiendo así, de una trama a otra, un mosaico abstracto de territorios estatales universalmente delimitados, una*

geometría de soberanía territorial. La soberanía es el principio, el territorio es el fundamento, la frontera la consecuencia”.

Frente a esta postura he intentado demostrar que dos objeciones son necesarias. La primera es respecto a la sistematicidad y univocidad del marco jurídico, que tiene que ser interpretado no como un sistema, no como un producto, sino como una construcción histórica, que está en relación con otros ámbitos de reglamentación y que vive un constante proceso de readaptación ante la indeterminación de los procesos sociales más amplios. La segunda, es que la forma del marco jurídico es una forma de poder acompañada de formas de saber-poder particulares, que son históricamente rastreables; sobre la base de su consolidación ideal y fáctica (o para su consolidación como proyecto de monopolio del estado moderno de la capacidad de establecer las reglas) se han desarrollado otro tipo de formas de poder y de saber-poder, que han afectado de manera profunda la naturaleza de la reproducción de los marcos jurídicos. A partir de estas dos objeciones se puede argumentar que la frontera no es una consecuencia sino un medio, un mecanismo para el establecimiento tanto del estado-nación como del marco jurídico; el estudio de la frontera será por tanto analizar, en un ida y vuelta entre el proceso jurídico-normativo y los procesos socioculturales de las zonas de frontera, las formas históricas concretas que adopta la frontera entendiéndola como mecanismo de poder, como punto donde se manifiestan las formas de saber-poder y donde cristalizan las formas de organización social.

Por otra parte, el objeto de estudio de esta tesis no es el desarrollo actual de las fronteras de los estados-nación, sino la transformación de las fronteras de los estados-nación en relación a la creación de una entidad supranacional que ha reivindicado para sí el gobierno en y a través de las fronteras: la Unión Europea. En el proceso de Europeización nace la fronterización de Europa, que introduce en la cuestión del tratamiento de las fronteras territoriales nuevas dimensiones por su propia entidad. La “integración” Europea también se ha articulado principalmente en términos funcionalistas, que adoptan los principales actores políticos vinculados al proceso, con la característica confusión voluntaria entre elementos políticos organizativos sobre los que se busca un acuerdo común y demarcadores étnicos, empleados como elementos cohesionadores ante la carencia efectiva de una comunión de proyectos políticos y sociales. Autores como E. Balibar plantean que este déficit en los proyectos políticos de Unión Europea (como entidad política europea) se basan en la falta de desarrollo de un sujeto político soberano en Europa, en un demos, una comunidad ciudadana sobre la que descansa la soberanía (Balibar, 2003).

El problema aquí y la cuestión principal es qué la Unión Europea no responde a un modelo de construcción de estado-nación (Delanty y Rumford, 2005). Los estados nación modernos, desde los propios orígenes de los mismos²⁸, se han basado precisamente en el nacionalismo como principio fundamental para la construcción del colectivo soberano que son los ciudadanos nacionales, que funciona a la vez como un modelo de cohesión y como un modelo de marginación y exclusión de aquellos que no se correspondían con los distintos modelos de ciudadano-nacional; para ello todos los estados han desarrollado un proselitismo cultural, más

²⁸ Ver la obra de Emmanuel Sieyès “*¿Qué es el Tercer Estado?*”, una obra que no ha tenido la relevancia otorgada a otras de la misma época ilustrada pero que es muy esclarecedora de cuáles son los elementos diferenciadores del ciudadano en el nuevo estado nación que se gestaba.

o menos intenso, más o menos represivo para con los disidentes, más o menos etnocida, pero un modelo impositivo de una homogeneidad virtual siempre pero real como objetivo. Si la Unión Europea no puede, ni está en su intención, desarrollar un modelo político del mismo modo que un estado-nación emergente, la no naturalidad de las fronteras es más clara en cuanto que no puede vincularse a dicha representación homogénea de los sujetos soberanos. He aquí la gran paradoja de la que nace la importancia central de las fronteras para el proyecto europeo: ante la imposibilidad de partir de una definición de homogeneidad interna como elemento cohesionador y legitimante de la existencia de una colectividad soberana, de un *demos* étnico (reproduciendo el modelo de la modernidad), habrá que proyectar sobre el gobierno y la representación del otro la definición de la comunidad a imaginar, un proceso en el que toma importancia la frontera como vehículo de esta construcción.

Sin embargo, el contexto histórico de la Unión Europea es muy diferente del contexto donde nació el estado-nación. Las formas dominantes de poder y la concepción misma de las técnicas de gobierno son muy diferentes a la concepción soberana del poder que alumbró la configuración de las fronteras nacionales. Es por esto que debemos pasar a analizar ahora las formas de poder dominantes en este período histórico para comprender como se han construido las fronteras europeas, siempre manteniendo una especial atención a cómo se articulan con los marcos jurídicos y normativos a distintos niveles.

1.3. Ejercicio del gobierno y procesos de imaginación social.

1.3.1. La modernidad desbordada.

El sistema jurídico ha sido descrito hasta aquí como una forma particular de reglamentación, que está vinculada al proyecto del estado-nación en la modernidad, a partir del momento en el que se proyecta como un sistema único que refuerza la idea de univocidad entre estado, nación y territorio, o dicho de otro modo, desde el momento en el que el marco normativo pasa a considerarse como marco jurídico de la soberanía nacional. De esta forma, el marco jurídico como está articulado con la dimensión simbólica del estado-nación y con la expansión por parte de las instituciones de sus símbolos y estructuras de significado básicas para la imaginación social de los miembros de la comunidad (el básico modelo ideal de orden social que pensaba Durkheim).

La cuestión es que en la modernidad las instituciones del estado-nación compiten y se imponen como principales productoras de los elementos para la imaginación social de la realidad de las personas, que pasan a ser tan humanos como ciudadanos. Y, por otra parte, que esta preponderancia del estado-nación como principal productor ha terminado. Es importante señalar que cuando señalamos al estado-nación como productor no lo estamos personificando, no le estamos atribuyendo capacidad para pensar; es una forma resumida de expresar que el estado-nación era el terreno y el ámbito fundamental de producción y de difusión de los productos culturales, de la economía cultural, y que por tanto las instituciones estatales eran las principales productoras de “dispositivos cognitivos” como los llama M. Douglas (1986). El pensamiento que otorga unidad a la estructura del estado-nación es, justamente, el que piensa el marco jurídico como un sistema positivo.

Como señala Arjun Appadurai (2001b[1996]) nos encontramos en un momento en el que la modernidad ha sido desbordada por el proceso histórico que se ha llamado comúnmente como globalización y cuyos orígenes se han datado, de manera más o menos caprichosa y más o menos acertada, con la caída del muro de Berlín (Beck, 1997; Habermas, 2002; Latour, 2007). Lo que me interesa no es definir la globalización, una tarea que escapa de mis posibilidades, sino vincular el proceso de configuración de Europa a este proceso histórico. Para Appadurai, la globalización no es sinónimo del advenimiento de la “aldea global” (McLuhan y Powers, 1995) ni del “fin de la historia” (Fukuyama, 1992) sino que está en relación con nuevos procesos de homogeneización y heterogeneización, y se vincula al nacimiento de una “nueva economía cultural global” cuya complejidad está en relación con *“una serie de dislocaciones fundamentales entre la economía, la cultura y la política”* (2001: 46), unas dislocaciones que, cómo se ha expuesto antes, hacían temer a Ferrajoli por la perpetuación de las condiciones sociales de posibilidad del sistema jurídico en su forma constitucional. Estas dislocaciones han provocado para Appadurai el surgimiento de un nuevo tipo de “bloques elementales” con los que se construyen *“mundos imaginados”²⁹, es decir, los múltiples mundos que son producto de la imaginación históricamente situada de personas y grupos dispersos por todo el globo*. Estos bloques elementales es lo que él denomina “paisajes”, e identifica cinco básicos: (1) el paisaje étnico, provocado por el aumento de la movilidad humana a nivel global; (2) el paisaje tecnológico, que tiene como base la configuración global de la tecnología y las posibilidades de desplazamiento de la misma; (3) el paisaje financiero, que hace referencia a la transformación del sistema capitalista y a la primacía de los mercados financieros sobre los mercados de mercancías en un sentido clásico (algo que el autor ha extendido en sus investigaciones más recientes: Appadurai, 2017); (4) el paisaje mediático, entendido tanto *“la distribución del equipamiento del equipamiento electrónico para la producción y diseminación de información (...) como a las imágenes del mundo producidas”*, que *“proveen un gigantesco y complejo repertorio de imágenes, narraciones y paisajes étnicos a espectadores de todo el mundo”* (2001b: 48); y (5) los paisajes ideológicos³⁰ que *“también consisten en una concatenación de imágenes, con la diferencia de que, por lo general, son políticas de una manera directa y, frecuentemente tienen que ver con las ideologías de los Estados. (...) están compuestos por elementos de una visión de mundo ilustrada o iluminista, que consiste a su vez en una cadena de ideas, términos e imágenes que incluye las ideas de libertad, del bienestar, de los derechos, de la soberanía, de la representación, lo mismo que el termino maestro de democracia”* (2001b: 49, énfasis original).

Dos ideas centrales de mi planteamiento teórico se extraen de la formulación de Appadurai de las formas de producción de la “economía global de la cultura”. La primera sobre la reconversión de las fronteras y su nueva centralidad, y la segunda, la nueva dimensión de los principios del sistema jurídico en los procesos de “imaginar mundos sociales”.

Las fronteras han perdido la naturalidad de evidencia como límites entre universos culturales nacionales pero, al contrario de lo que pudo llegar a pensarse, su centralidad en el mundo global no ha hecho más que incrementarse. La autora más destacada en el estudio de los

²⁹ Que el propio autor señala como la expansión de la metáfora de B. Anderson de las “comunidades imaginadas” más allá de los límites del estado-nación.

³⁰ Que significativamente el autor distingue usando el plural para definirlos, a diferencia del resto de paisajes.

nuevos ensamblajes espacio-temporales en la modernidad desbordada es Saskia Sassen (2013b). Ella centra parte de su obra en abordar justamente este nuevo tipo de ensamblaje entre las formas espacio-temporales de lo nacional con aquellas surgidas de lo global. Para ello, la autora desarrolla una “herramienta heurística” particular que muy significativamente denomina “zonas fronterizas analíticas” (2013b: 475) y que define como una herramienta analítica que da cabida “a lo nacional y a lo global en tanto representaciones de órdenes temporales y espaciales con un grado considerable de diferenciación interna y un nivel cada vez mayor de imbricaciones mutuas”. Su propuesta está basada explícitamente en las propuestas teóricas de A. Appadurai sobre las dislocaciones en la economía cultural global. Es interesante para nosotros porque permite conceptualizar de manera particularmente clara el proceso de configuración de las “fronteras europeas”, como un proceso propio de la globalización en la que los estados nacionales incorporan elementos de las formas de poder y de reglamentación global pero no para ser “debilitados” automáticamente, sino como parte de un proceso en el que se redefine la importancia de las fronteras territoriales con una mayor intensidad de las prácticas de gobierno y de reglamentación sobre las mismas que involucra a actores de lo nacional y de lo europeo-global. Para la autora, la herramienta de las “zonas de frontera analíticas” se aplica a través de la consideración de tres elementos: (1) “La constitución concreta del desplazamiento”, entendido “las prácticas materiales, organizativas y discursivas que entran en juego cuando está en marcha el desplazamiento”. Con ello se quiere destacar la dimensión productiva que permite la (hiper)movilidad y la inmovilidad que caracterizan la forma espacio-temporal de la globalización, para evitar caer en el mecanicismo general que achaca esto a la disponibilidad de los medios tecnológicos para hacerlo. (2) La (hiper)velocidad como una condición producida que tiene un carácter ubicuo y que marca la definición generalizada de las temporalidades. Y, (3) la diferencia entre las formas espacio-temporales de campos concretos de acción, cuyo ejemplo (clave para esta tesis) es el tránsito en las formas en las que se ejerce el poder desde las instituciones del estado-nación y desde las instituciones nacionales, caracterizado por un proceso que se define por “la pérdida de funciones por parte del Poder Legislativo y la adquisición de funciones por parte del Poder Ejecutivo” lo que supone “un desplazamiento de funciones entre dos ejes espacio-temporales diferentes: de un espacio lento cuya temporalidad se ve determinada por el debate público a un espacio veloz cuya temporalidad se ve determinada por el nivel cada vez mayor de confidencialidad con el que funciona el Ejecutivo” (2013b: 479 – 480).

Lo que Saskia Sassen llama privatización de las capacidades normativas que antes estaban reservadas al estado nación³¹ puede aplicarse también al desarrollo del gobierno de las fronteras en la Unión Europea. En el caso de las fronteras europeas el proceso ciertamente es una privatización parcial (existen esferas del gobierno de las fronteras que son externalizadas económicamente), pero el proceso tiene unas connotaciones más profundas para la filosofía política del estado en la era de la modernidad desbordada. La tendencia que define Sassen está compuesta por la pérdida de poder que afecta a las esferas legislativa y judicial del poder estatal en relación al aumento de capacidades del ejecutivo, la creación de una “asimetría (que) altera profundamente una de las reglas constitutivas de la democracia liberal, acentuada por “las formas particulares de incremento de la confidencialidad en el Poder Ejecutivo”, que al

³¹ Sassen, 2013b; ver capítulo 5. La autora se refiere a la legislación sobre los mercados bursátiles en EE.UU. y a una privatización en el sentido más estricto del término.

mismo tiempo es afectado por *“formas de privatización parcial y aguda de ciertos componentes clave”*, lo cual acaba generando *“un reordenamiento profundo en el interior del Estado y un desgaste en los derechos de privacidad de la ciudadanía”*; esta tendencia es heurística porque *“en lugar de interpretar esas modificaciones como consecuencias del abuso de poder por parte del gobierno, es decir, como fenómenos anómalos, considero que son procesos mucho más profundos y sistémicos”* (estos fragmentos están seleccionados de Sassen, 2013b: 510 – 512).

Este proceso está en la base de lo que Jean y John Comaroff han señalado como el *“desencanto con la democracia”*, afirmando que *“se debe también a la incuestionabilidad con que se autoafirman estos regímenes dominantes, aun cuando deliberadamente confundan o engañen a la sociedad, así como también su rápido paso de la transparencia a regímenes de secreto, por lo general bajo el turbio signo de la seguridad o el interés nacional”* (Comaroff y Comaroff, 2013: 61). Es interesante señalar el paralelismo de esta transformación propia del pasaje a los tiempos globales con otra detectada por H. Arendt en relación a los orígenes del totalitarismo y que acompañaba al incremento del poder ejecutivo en la época en la que estos nacieron: el auge de los actores securitarios en el gobierno cotidiano de lo social.

“La Nación-Estado, incapaz de proporcionar una ley a aquellos que habían perdido la protección de un Gobierno nacional, transfirió todo el problema a la policía. Esta fue la primera vez que la policía de Europa occidental recibió autoridad para actuar por su cuenta, para gobernar directamente a las personas; en una esfera de la vida pública ya no era un instrumento para afirmar el cumplimiento de la ley, sino que se convirtió en una autoridad dominadora, independiente del Gobierno y de los Ministerios. Su fuerza de emancipación de la ley y del Gobierno crecieron en proporción directa a la afluencia de refugiados. Cuanto mayor era la proporción de apátridas efectivos y de apátridas en potencia con respecto a la población en general (...), mayor era el peligro de una transformación gradual en un Estado policía” (Arendt, 2006: 418-419).

En el desarrollo de la construcción del gobierno de las fronteras europeas se encuentran elementos de esta tendencia: una forma de reglamentar basada en el poder ejecutivo nacional y europeo; una alteración del equilibrio entre los poderes (si es que alguna vez existió en la estructura europea, que nace como un proyecto institucional vinculado a la expansión de estas nuevas formas de organización) en detrimento de la capacidad de las instituciones legislativa (el Parlamento Europeo) y judicial (el Tribunal de Justicia de la UE), que como demostraré en el análisis de la evolución de los instrumentos técnicos y jurídicos de gobierno tienen poco poder para contener las modificaciones en la reglamentación promovidas por el ejecutivo y menos aún para revertirlas; un auge de la importancia de los actores securitarios en la definición de las políticas, de los procesos de reglamentación, en la definición del lenguaje de conocimiento de la realidad de gobierno y en el gobierno de la cotidianeidad; una situación en la que se acaba pervirtiendo la idea misma de *“ciudadanía europea”* pensada en clave de (hiper)movilidad pero no de permanencia, y que afecta sobre todo a la pérdida de derechos de los migrantes en torno a quienes se desarrolla un régimen de inclusión diferencial; el desarrollo de las políticas en la opacidad; y la inclusión de agentes privados y la privatización aguda de sectores estratégicos. Todas estas son características del proceso de configuración del gobierno de las fronteras (y de las fronteras mismas) de la Unión Europea, e igualmente

consideramos que esto no es una cuestión de abuso de poder, ni de una mala aplicación del marco jurídico (que es la tesis imperante al analizar estas situaciones, como ya he señalado), sino que por el contrario forma parte de una transformación sistémica profunda.

Ahora bien, y vuelvo a conectar con la propuesta teórica de Appadurai para proponer este segundo elemento, la transformación profunda en las formas en las que se ejerce el gobierno ha estado acompañada por una transformación en las formas de imaginar la propia realidad, y debe haber conseguido implicar a una mayoría social sino en el posicionamiento si en la interpretación de la realidad, en los elementos sociocognitivos básicos sobre los cuales podemos interpretar hoy la realidad, algo necesario para conseguir la reproducción no agonística de la estructura social que he definido a través de Godelier. Esto para mí guarda relación con la preponderancia del espectáculo como forma de transmisión de elementos para la imaginación social y con un nuevo lenguaje de la interpretación de los problemas sociales.

Ya hace mucho años Guy Debord (2006 [1967]) definió el proceso de estetización de los productos culturales como el nacimiento del espectáculo, que *“no es un conjunto de imágenes, sino una relación social entre personas mediatizada por imágenes. (...) el modelo presente de la vida socialmente dominante”* (2006: 25). La concepción del espectáculo como forma de transmisión de los contenidos de las nuevas formas de organización social entronca por una parte con la propuesta de A. Appadurai respecto a los paisajes mediáticos e ideológicos (recordemos su uso del plural) y por otra con la voluntad de captar la lógica que regula las nuevas formas de organización social por el pensamiento marxista, uno de cuyos exponentes más destacado es Fredric Jameson. En primer lugar, al formular su interpretación de los paisajes como conjuntos elementales para la imaginación social de la realidad, A. Appadurai se refiere a los mismos como conjuntos de “imágenes y mensajes”; nosotros creemos que la forma narrativa que adoptan estos paisajes es el espectáculo, donde las imágenes son ordenadas y proyectadas en relación a las reestructuraciones sociales, a los reensamblajes espacio-temporales de los que habla Saskia Sassen. La forma del espectáculo como narrativa, como nuevo espacio de producción de mito en el más estricto sentido definido por C. Lévi-Strauss (1986: 176)³², ha sido fundamental en el desplazamiento de las antiguas formas de imaginación social “nacional” por otras “globales” como la europea. Un ejemplo de esto, que se aborda de manera más detenida en otros puntos de esta investigación y en su dimensión empírica en los estudios etnográficos, es el “espectáculo de las fronteras” que ha sido estudiado por Nicholas De Genova (2013, 2017). La comprensión de la importancia del espectáculo como “la forma” de transmisión sociocognitiva de la realidad social es básica para alcanzar a comprender como se han incorporado y naturalizado los nuevos elementos de las formas de gobierno en y a través de las fronteras en la Unión Europea, algo que se ha producido a una gran velocidad en comparación con la transmisión de los principios fundamentales de la organización social en la época moderna, que ya había acelerado significativamente la capacidad de difusión de los elementos sociocognitivos para la imaginación social respecto a las épocas pre-modernas, un ejemplo de ello puede ser el estudio de las interpretaciones “heréticas” del mundo natural y social que se expone en la

³² Como estructuras narrativas, que “establecen una pluralidad de símbolos que, tomados por separado, no significan nada. Sólo adquieren un significado en la medida que establecen una relación entre ellos. Su significado no es absoluto; es únicamente ‘de posición’.”

recomendable obra de Carlo Ginzburg (2016 [1976]). Por otra parte, el espectáculo es para F. Jameson (1991) un elemento central en la cosificación de las relaciones sociales en el capitalismo tardío y en la producción de una sociedad del “simulacro”. Más allá de compartir el análisis que hace de la lógica cultural del capitalismo tardío en su conjunto (comparto la crítica que realiza a esta obra Habermas en 1995 [1976], centrada principalmente en la teleología de la contradicción insalvable y el advenimiento de una crisis sistémica), lo que me interesa destacar para esta investigación es la constatación que hace F. Jameson sobre los efectos de la preponderancia del espectáculo: *“Resulta lógico esperar que la nueva lógica espacial del simulacro ejerza un efecto decisivo sobre lo que solía ser el tiempo histórico”*. Esto es, dicho de otro modo, la afirmación del reensamblaje espacio-temporal que señalaba Sassen conectado directamente a la dimensión sociocognitiva y al espectáculo (el simulacro para Jameson) como su forma imperante. Esta formulación, además, recupera la importancia de la dimensión sociocognitiva y la pone en primer plano, secundando la idea de que el espectáculo no es un mero complemento a la organización social y a la transformación de la misma, sino la forma primera de sus fuentes de producción de sentido social.

La cuestión que queda ahora es sobre cuáles son los significados, los lenguajes simbólicos que son vehiculados por el espectáculo como forma. He señalado como la ley, el sistema jurídico fue difundido en la modernidad como mito fundacional del estado-nación. Su lenguaje era claro, orden frente al caos, un lenguaje de estructuras, de estabilidad, de naturalidad e inmutabilidad. Por una parte este lenguaje no ha sido abandonado y el “imperio de la ley” sigue siendo una cuestión fundamental en los espectáculos que articulan la imaginación social. Es sin duda uno de los elementos centrales de esos paisajes ideológicos que define Appadurai, donde la propia idea de democracia como estado de derecho es la dovela central de toda construcción ideal de las formas de gobierno en la actualidad. Lo relevante es que se ha producido una mutación en la globalización de las maneras en la que se generan las fuentes de derecho, en las formas que adopta en su dimensión nacional y transnacional el proceso jurídico, y en el lenguaje particular en el que se imaginan los problemas de gobierno, los problemas a reglamentar. Las transformaciones que tienen que ver con la mutación de las maneras en las que se genera y las formas que adopta el proceso jurídico son difíciles de generalizar y son mejor observadas en el estudio de un proceso particular, en el caso de esta tesis, en la creación de un sistema jurídico para el gobierno en y a través de las fronteras de la Unión Europea. Pero, sin embargo, en la dimensión del lenguaje para la imaginación de los problemas si podemos encontrar un elemento preponderante, que nos permite definir esta dimensión de la transformación: el cambio a la sociedad del riesgo.

Ulrich Beck definió como un cambio central en la modernidad la transformación del pensamiento social centrado en la producción a otro tipo de pensamiento centrado en los “riesgos”. En su obra *“La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad”* (1998) el autor define los riesgos como un dispositivo ideal sobre las condiciones que pueden provocar un daño sistemático a las sociedades, un dispositivo ideal que está abierto a los procesos sociales de definición y que se basa en “el saber de los riesgos”, un tipo de saber particular que vincula elementos científicos y anticientíficos en la definición de las interpretaciones causales entre determinados hechos sociales/naturales y una potencial amenaza a la sociedad. A diferencia de otras categorías de la imaginación social, el riesgo sólo puede ser aprehendido en una experiencia espectacularizada y mediada argumentativamente, ya que *“las afirmaciones sobre*

los peligros nunca son reducibles a meras afirmaciones sobre hechos. Contienen constitutivamente tanto un componente teórico como un componente normativo” (1998: 40). El saber en el que se basa la producción de riesgo es autoreferencial que vincula elementos del debate científico con proyecciones anticientíficas por igual para la composición de su forma de saber particular: *“Por decirlo claro una vez más: todos estos efectos se presentan con independencia de cuán consistentes parezcan desde un punto de vista científico (...) el efecto social de las definiciones del riesgo no depende de su consistencia científica”* (1998: 46 – 47), a lo que yo agregaría que depende de su inserción en determinados campos sociales y en su difusión a través del espectáculo e incorporación en la imaginación social mayoritaria. Es en este sentido en el que Beck afirma que *“los conflictos que estallan aquí (respecto a la definición de los riesgos) adoptan el carácter de luchas civilizatorias de fe en torno al camino correcto de la modernidad”* (1998: 57).

Es interesante destacar que Beck en cierta forma concuerda con F. Jameson cuando afirma la transformación del pasado en un simulacro (una copia perfecta de un original que nunca existió), como algo que pierde fuerza como marco referencial del presente: *“en la sociedad del riesgo, el pasado pierde la fuerza de determinación para el presente”* (1998: 48); esto se da porque la forma particular de conocimiento del riesgo es la predicción, la “prognosis”. Para mí este es un componente fundamental del nuevo lenguaje en la configuración de los marcos de reglamentación, que ya no están centrados ni en reparar y perseguir a los infractores de una norma, ni en hacer interiorizar a los ciudadanos las normas (sociales y jurídicas) para el mejor desarrollo social (cuando sea necesario, redimiéndolos como miembros de la sociedad); el objetivo ahora es la anticipación de los riesgos, la creación de modelos predictivos para evitarlos y la vinculación de la sociedad para conseguirlo. Beck entiende esto de manera similar, al establecer que en la sociedad del riesgo da luz a un:

“contraproyecto normativo, que está en su base y la estimula, es la seguridad. En lugar del sistema axiológico de la sociedad ‘desigual’ aparece, pues, el sistema axiológico de la sociedad insegura. Mientras que la utopía de la igualdad contiene una multitud de fines positivos de los cambios sociales, la utopía de la seguridad es peculiarmente negativa y defensiva: en el fondo, aquí ya no se trata de alcanzar algo bueno, sino sólo de evitar lo peor.” (1998: 69)

Por último, en la configuración de esta nueva forma de imaginación social se han popularizado formas de ese tipo de saber particular que define, construye y media el riesgo desde los campos de expertos al conjunto social. Uno de estas formas es el “truco de magia” (como lo llama Beck, 1998: 90) de los “valores límite de tolerancia”. La definición de los valores límites de tolerancia se basan en la incorporación del lenguaje de la estadística y la proposición proyectiva de la correlación como relación causal, a partir de la cual se establecen “valores límite de tolerancia” o “de regulación”, que son la configuración de una normalidad del riesgo, en la que un nivel de riesgo contenido en los niveles pensados como tolerables es incorporada socialmente. Esto es particularmente aplicable a las formas en las que se ha imaginado el gobierno de las fronteras europeas y el nuevo paradigma de las migraciones, como una inmigración justo-a-tiempo y en los niveles de riesgo (migratorio) que pueden ser “tolerables”. Es importante tener esto en mente cuando abordemos la interpretación funcionalista que se realiza actualmente de migraciones.

Dos cuestiones relevantes respecto a la teoría de Beck, una de exoneración y otra de inculpación, nos permiten continuar al siguiente punto. La primera es que Beck teoriza generalmente sobre los riesgos en relación a peligros sistémicos producidos por el sistema industrial y que toman forma de riesgos ambientales. En la obra se pone en relación las transformaciones sociales de la fase de la modernidad desbordada con este sistema de producción de “riesgos naturalizados” y de tecnificación (desaparición dice Beck) del pensamiento social. Por otra parte, Beck no hace referencia a Foucault del cual parece haber adoptado no sólo ciertas hipótesis sino incluso parte de su lenguaje (como el de la normalización); como mostraré en el siguiente apartado, la configuración de la teoría de la sociedad de riesgo de Beck tiene grandes puntos en común con la teoría del Poder de la seguridad o Biopolítica de Foucault.

1.3.2. Las formas del poder institucional y la propuesta de Foucault.

La comprensión de la sociedad del riesgo como marco, como clave de la lógica que vertebra el espectáculo y que se nutre del mismo, nos lleva a preguntarnos cuál es su realidad organizativa. Es decir, si hemos afirmado que las formas de reglamentación han sido modificadas sustancialmente por la aparición del espectáculo como ámbito de producción de las estructuras de significado de la imaginación social (de los mitos contemporáneos) y que una transformación significativa ha sido el surgimiento del lenguaje del riesgo, la cuestión pasa a ser que tipo de relación guarda con las otras esferas de la organización social y, en particular para nuestro estudio de las fronteras, con la forma de gobierno desde las instituciones.

A este respecto U. Beck dice que *“la sociedad del riesgo es una sociedad catastrófica. En ella, el estado de excepción amenaza con convertirse en el estado de normalidad”* (Beck, 1998: 36). Frente a esto yo quiero proponer una visión de sistematicidad basada en la propuesta filosófica de los modelos de poder institucional. Es importante señalar que las formas de poder que describe Foucault son entendidas en esta tesis cómo modelos ideales en el sentido que le atribuye M. Weber a este concepto, y gracias a entenderlas de esta forma se puede hablar de sistematicidad en las transformaciones de las formas de poder y destacar las líneas de transformación en las estructuras de poder que las conforman. Desde mi punto de vista esta es la mejor forma de entender la labor de las genealogías que propone Foucault, no como un descubrimiento de la verdad sino como la creación de un marco para la comprensión de la creación de verdades. En el prólogo a la obra de Genealogía del racismo, T. Abraham señala algo similar de la siguiente forma:

“El relato histórico es parte de la historia, no es su crónica o su descripción, es un intensificador y operador del poder Esta es la función de la memoria histórica, la de sostener un discurso de esplendor del poder con sus rituales y funerales, elegías y epitafios, consagraciones, ceremonias, crónicas legendarias. Es una muestra de las formas en que relaciona los ámbitos del derecho, el poder y la verdad. La contrahistoria, la genealogía en general, expone el modo en que las relaciones de poder activan las reglas del derecho mediante la producción de discursos de verdad. Esto es lo que los sociólogos llaman ‘legitimidad’ y Foucault dispositivos de saber-poder y políticas de la verdad” (T. Abraham en Foucault, 1996: 8)

Es por ello que Foucault se interesa de manera prioritaria por lo que él define como gubernamentalidades, que como señala S. Gil Araújo (2006: 48)³³ *“La idea de mentalidades de gobierno (la gubernamentalidad) enfatiza el hecho de que el pensamiento involucrado en las prácticas de gobierno es colectivo y relativamente naturalizado, generalmente no abierto a cuestionamientos o preguntas por parte de quienes lo habitan”*. Ahora, la gubernamentalidad también ha sido entendida como una forma particular de las formas de gobierno a través del reconocimiento y modulación de la capacidad de agencia del individuo, que coincide con la forma que aquí designaremos como gobierno de la seguridad o biopolítica (Gil Araújo, 2006: 47)³⁴. Nosotros en esta tesis reservaremos el término de gubernamentalidad para la idea de las mentalidades de gobierno, históricamente situadas y múltiples. Por último, hay una tercera definición de gubernamentalidad a la que deberemos recurrir por las referencias de distintos autores a lo largo de la investigación, que es la gubernamentalidad como el ideal de gobierno que se realiza a través de la libertad de los individuos, siendo gobernar el acto de transformar la esencia de los mismos; sería en este sentido una forma particular de ejercer el poder que se basa en la interiorización de los principios de gobierno por los individuos que pasan a actuar en consecuencia sin que medie un ejercicio de autoridad o imposición, sino la propia convicción moral de la adhesión a la lógica adquirida. Esta acepción está en íntima relación con el concepto de *governance*, que ha sido definido por C. Shore y S. Wright (1997: 6) como *“un tipo de poder que actúa al mismo tiempo en y a través de la agencia y la subjetividad de los individuos como seres éticamente libres y racionales”*. La *governance*, por este carácter penetrante y no directivo, se ha relacionado con las formas de gobierno que implican activamente a la sociedad civil organizada o, dicho de otra forma, que se centran en una gubernamentalización de la sociedad civil organizada para perseguir crear espacios de gobierno y perseguir objetivos específicos. Esto es especialmente interesante para la investigación actual y, a pesar de que prescinda del término *governance* en el desarrollo de mi investigación, es algo que he incorporado a la hora de imaginar cómo se produce la construcción del objeto para el gobierno en y a través de las fronteras (ver infra.). Para ver el debate en torno al concepto de gubernamentalidad remito a Lemke como uno de los principales expertos de la cuestión: Bröckling, Krasmann, y Lemke, 2011; Lemke, 2002.

Entonces, Foucault plantea a lo largo de sus obras (Foucault, 1975; 1979; 2008; 2009) un cambio entre tres formas generales, tres modelos ideales, del ejercicio del poder: el poder soberano, el poder disciplinario y el poder securitario o biopolítica. La primera puede ser identificada con el proyecto estatal pre-moderno que fue consolidado, sin embargo, con el advenimiento del estado-nación. Basado en la creación del sistema jurídico (positivo) el poder soberano era un poder “de muerte” (Foucault, 1996a), encargado de establecer las condiciones sobre las cuales el soberano (el monarca o la comunidad nacional) podía disponer sobre la vida de un individuo o una comunidad. El paso de este poder soberano al poder

³³ La investigación de esta autora se centra en la gubernamentalidad y en la combinación entre racionalidades de gobierno y tecnologías de gobierno en los procesos de clasificación de los extranjeros a través de las prácticas gubernativas de integración. Su marco teórico es un repaso extenso a las bases de la teoría foucaultiana sobre la gubernamentalidad.

³⁴ “La gubernamentalidad busca estructurar la población con los denominados aparatos de seguridad, que incluyen el uso de las fuerzas armadas, la policía, los cuerpos diplomáticos, los servicios de inteligencia, pero también el sistema de salud, la educación, el bienestar social y los mecanismos de gestión de la economía nacional”.

disciplinario está marcado por el surgimiento de una nueva lógica de gobierno, ya propia del estado-nación moderno, y que tiene como principal institución no el poder de muerte sino el poder de la normalización. Su principal forma de aplicación se realiza a través de las “instituciones disciplinarias” (“instituciones totales” las llamó Goffman, 2001 [1961]): la escuela, el hospital, el cuartel y la prisión. En estas instituciones el poder se ejerce a través de la “normalización” del individuo, que implica la adecuación no sólo de los comportamientos sino del “ser” en sí mismo a una norma prefijada que define su “verdadera naturaleza”; es por esta primacía de la norma ideal sobre la aprehensión del individuo que Foucault la definirá como “normación” al compararla a las formas de normalización que se producen bajo la tercera forma de poder, el poder de la seguridad o biopoder: *“A causa de ese carácter primario de la norma en relación con lo normal, el hecho de que la normalización disciplinaria vaya de la norma a la diferenciación final de lo normal y lo anormal, me gustaría decir, acerca de lo que ocurre en las técnicas disciplinarias, que se trata más de una normación que de una normalización (...), para destacar el carácter primario y fundamental de la norma”* (Foucault, 2008: 76). La tercera forma de poder ha sido popularizada en su acepción como biopolítica o biopoder, pero creo que sería mucho más acertado considerarla como “poder de la seguridad” como la llama inicialmente Foucault o como “poder securitario”. Que haya sido entendida generalmente como biopoder tiene que ver con el nuevo eje que tiene las formas de gobierno: la población. No es ya el cuerpo de ciudadanos o la nación, sino la población la que está en el centro de las estrategias de gobierno:

“Ha sido a través del desarrollo de la ciencia de gobierno como la economía ha podido centrarse en un cierto nivel de la realidad que hoy caracterizamos de “económico”, del mismo modo que mediante el desarrollo de la ciencia de gobierno han podido también ser aislados los problemas específicos de la población; pero podemos decir todavía más, que fue gracias a la percepción de los problemas específicos de la población, gracias a la constitución de este nivel de realidad que denominamos economía, como el problema del gobierno ha podido al fin ser pensado, reflexionado y calculado fuera del marco jurídico de la soberanía. Y la misma estadística, que en el mercantilismo no había podido funcionar más que en el interior y en beneficio de una administración monárquica, funcionando ella misma en forma de soberanía, se convertirá en el factor técnico principal, o en uno de los factores técnicos principales de esta tecnología”. (Foucault, 1991: 21)

Tomando la población como objeto, que no es ni la comunidad ni el conjunto de sus individuos sino que es el conjunto humano entendido como especie social, el colectivo tomado en relación a sus dimensiones física y social, se ejerce una forma de poder que está caracterizada por la aproximación especulativa y empirista como estrategia de conocimiento³⁵ y la economía política como lenguaje, y cuyo objetivo es la búsqueda de la previsión del “riesgo” y en última instancia de la “crisis” que surge como nuevo telón de fondo para los proyectos de organización política. Estas transformaciones guardan una relación particular con las

³⁵ Que tiene como base el desarrollo de la estadística, que supone una transformación de la esencia del objeto de conocimiento para el ejercicio de gobierno: “el saber indispensable para el soberano será un conocimiento de las cosas más que un conocimiento de la ley, y las cosas que el soberano debe conocer, las cosas que son la realidad misma del Estado, son precisamente lo que en la época se llama estadística”. (2008: 320).

estructuras de reglamentación, que no son abandonadas sino reformuladas y potenciadas bajo la nueva lógica de gobierno:

“Los mecanismos de seguridad tal como se intenta desarrollarlos en la época contemporánea (...) no constituye en modo alguno una puesta entre paréntesis o una anulación de las estructuras jurídico legales o de los mecanismos disciplinarios. Al contrario, (...) El conjunto de medidas legislativas, decretos, reglamentos, circulares que permiten introducir mecanismos de seguridad es cada vez más gigantesco. De la misma manera, el corpus disciplinario también es activado y fecundado en gran medida por el establecimiento de los mecanismos de seguridad. (...) No tenemos mecanismos de seguridad que tomen el lugar de los mecanismos disciplinarios, que a su vez hayan tomado el lugar de los mecanismos jurídico legales. De hecho, hay una serie de edificios complejos en los cuales el cambio afectará, desde luego, a las técnicas mismas que van a perfeccionarse o en todo caso a complicarse, pero lo que va a cambiar es sobre todo la dominante, o más exactamente, el sistema de correlación entre los mecanismos jurídico legales, los mecanismos disciplinarios y los mecanismos de seguridad”. (Foucault, 2008: 21 – 23).

Por un lado, creo que pueden establecerse paralelismos seminales entre esta propuesta de modelos ideales de las formas de poder de Foucault, con las propuestas de Appadurai sobre las dislocaciones en la producción de universos culturales y de Sassen sobre los reensamblajes de lo nacional y lo global en torno a las fronteras analíticas. Por otra parte, y volviendo a las formas en las que se entiende el ejercicio de gobierno a partir de esta propuesta de Foucault, propongo que entendamos las formas en las cuales se crean los marcos jurídicos y los marcos normativos para el gobierno de las fronteras europeas a partir de la comprensión de los mismos como un desarrollo particular del poder securitario en el que “canalizar apropiadamente” es un elemento central para el gobierno, de hecho podría decirse que es su objetivo constituyente³⁶. En la configuración del gobierno de las fronteras europeas los objetivos dominantes son establecidos partiendo de la lógica del poder de la seguridad y son expresados en su lenguaje, pero en torno a estos objetivos se establece un complejo universo de estrategias, normas, prácticas y técnicas, tecnologías, y actores que se vinculan a distintas esferas, a distintos campos, y que están articulados de manera específica en el ejercicio de las modalidades de gobierno en cada zona de frontera. Como se verá más adelante en esta investigación, el resultado de los nuevos ensamblajes entre estos elementos en la construcción de gobierno de las fronteras europeas ha sido el nacimiento de una lógica particular de gobierno, que puede entenderse como una modalidad particular de lógica de poder de la seguridad de Foucault³⁷, que he definido como lógica securitaria-humanitaria y por el

³⁶ Respecto a esto dirijo al lector que quiera profundizar a la conferencia del 5 de Abril de 1978, y en concreto al vínculo que establece Foucault entre el nacimiento de la policía y el mercantilismo, y cómo se desarrolla en este ámbito la gubernamentalidad que se interesa de manera específica por la circulación como un componente esencial tanto de la existencia humana como de la generación de riqueza (a través del comercio) (Foucault, 2008: 385 – 388).

³⁷ Repito que estas formas de poder se entienden como modelos ideales. Foucault desarrolló un gran esfuerzo en la investigación histórica de la construcción de estos modelos que estaba centrado en la historia de Europa Occidental (en Francia y Reino Unido, sobre todo), por lo cual sus modelos pueden ser muy ajustados para comprender la realidad europea pero no pueden interpretarse como una “verdad” absoluta, ya que en la propia metodología de Foucault se establece la discrecionalidad de su

nacimiento de una serie de técnicas de saber-poder vinculada a esta lógica, que sirven de base para la transformación de los procesos de reglamentación y los procesos de gobierno.

Mi propuesta tiene por objeto, como ya he señalado antes, superar además una de las limitaciones que se le achacan a las perspectivas foucaultianas actuales: el abandono de los marcos jurídicos dentro de sus análisis. Centradas en las concepciones de gubernamentalidad y en las formas de “governance”³⁸, las propuestas actuales han tendido a centrarse a las prácticas políticas particulares y, lo que es más grave, a los niveles de producción discursiva. En un provocador artículo A. Zimmermann y A. Favell (2011) señalan la falta de diálogo entre las distintas corrientes académicas que estudian la cuestión europea, entre las que destacan las corrientes de seguidores de Foucault (estudiosos de la gubernamentalidad), Bourdieu (desarrolladores de la teoría de los campos) y Habermas (analistas de la esfera pública)³⁹. Más allá de la propuesta particular de Zimmermann y Favell de la posible vinculación entre las distintas líneas teóricas⁴⁰, es interesante destacar que la crítica a los estudios seguidores de Foucault se centra en dos características:

(1) “una deficiencia general en el enfoque de la gobernabilidad (es que) tienden a describir los procesos políticos sin identificar y explorar actores o agencias (...).cómo se implementan en términos de la conducta de los individuos, los grupos, las poblaciones o el Estado. Por consiguiente, a menudo se ignora la forma en que se opone resistencia a las prácticas gubernamentales” (2011: 496); y (2) “La mayoría de análisis sobre gubernamentalidad en la UE (...) son innecesariamente estado-céntricos. Aunque desde la perspectiva de la gubernamentalidad se entiende que el gobierno incluye todas las actividades que tienen por objeto dirigir la conducta de los individuos, empíricamente sus estudios suelen referirse únicamente a las mentalidades y tecnologías de gobierno desarrolladas a nivel de las instituciones políticas formales de la UE. Esto deja abierta la cuestión de cómo podrían funcionar estas racionalidades a través de otras formas de política” (2011: 496).

Creo que hay parte de estas críticas que son ciertamente infundadas. Como se detallará cuando desarrolle el estudio de las fronteras europeas actuales, las aportaciones que tienen en base a las teorías de Foucault han asignado la importancia al estudio de los procesos de resistencia que, invirtiendo la cuestión, se han convertido en la afirmación de la “autonomía de las migraciones” como punto de origen de las prácticas de gobierno de las fronteras; en todo caso podría acusárseles de lo contrario. Además, los estudios han abordado la complejas y profundas dinámicas de imbricación entre actores gubernativos estatales y supraestatales (europeos) entre sí, con otros actores institucionales internacionales y con actores no gubernativos. La parte de la crítica que se puede sostener para una parte de los estudios

reconstrucción histórica, que da un carácter de sistematicidad lógica a un proceso sociohistórico mucho más complejo y contradictorio.

³⁸ Pido disculpas por mantener este término en inglés, pero las posibles traducciones serían imprecisas y erróneas, si lo traduzco como gobernanza o gobernabilidad, o confusas para el desarrollo del texto si lo traduzco como gobierno.

³⁹ “Los seguidores que desarrollan estos paradigmas tienen la apariencia de sectas aisladas y esotéricas, que persiguen agendas teóricas alejadas de las preocupaciones empíricas de la formulación de políticas o del análisis institucional” (2011: 490-491).

⁴⁰ Algo que yo he intentado realizar, aunque de manera bien distinta de como ellos lo proponen.

inspirados en Foucault, es que al centrarse en cómo se producen ciertas formas de mentalidad de gobierno se enfocan precisamente en una concepción excesivamente discursiva de estos procesos de construcción, sin llevar a cabo una interconexión con campo y formas institucionalizadas (a distintos niveles) de validación de las formas de conocimiento como formas de saber-poder y, por tanto, sin intentar profundizar en las dinámicas históricas de mutua determinación entre estas formas de producción de verdad y las formas de organización socio-política (en la que obviamente no participan sólo los actores estatales).

Por otra parte, para poder desarrollar posteriormente esta propuesta hace falta clarificar otros dos conceptos de Foucault: el de poder pastoral y su comprensión sobre el “racismo de Estado”. El primero de los términos se refiere a una forma de poder que Foucault vincula al cristianismo y se vinculaba a la “producción de verdad” en el individuo, en la configuración de su ser para la “salvación de su alma”. Era un tipo de poder “redentor”, en el sentido que al exigir la conformidad del individuo lo incluía en una red de protección en la que se estaba dispuesto a realizar sacrificios por su defensa. Esta forma de poder se transmitió de una manera muy particular a la gubernamentalidad⁴¹ del estado disciplinario: *“En lo sucesivo habrá una razón de estado cuya pastoral será una pastoral de la elección, de la exclusión, una pastoral del sacrificio de algunos por el todo, de algunos por el estado”* (2001: 305), que debe tomar como un área de gobierno el “problema del público”, no para imponer una creencia para legitimarse sino para afectar a su manera de comportamiento autónomo, vinculándose la opinión pública como área de producción de verdad heredada del poder pastoral por el poder disciplinario y biopolítico. Este tipo de selección se desarrolló a través de la incorporación en la razón de estado de una serie de estructuras que no eran propias del poder soberano sino que son parte de las prácticas de establecimiento de verdad que tiene que ver con la producción de “normas”, de disciplinas. Una de esta, sino la más destacada, fue el racismo de estado. La capacidad de “matar” del poder soberano, centro de su aplicación misma como poder, es incorporada de manera particular en las formas de poder disciplinario y de la seguridad, que tienen como centro la producción de órdenes vitales. La forma en la que se ha incorporado ha sido en relación a la incorporación de esta pastoral, de esta exigencia del sacrificio por la primacía del estado. *“En un sistema político centrado sobre el biopoder, ¿cómo es posible ejercer el poder de la muerte, cómo ejercer la función de la muerte? Aquí interviene el racismo. (...) Lo que permitió la inscripción del racismo en los mecanismos del Estado fue justamente la emergencia del biopoder. Es éste el momento en que el racismo se inserta como mecanismo fundamental del poder y según las modalidades que se ejercen en los Estados modernos.”* (Foucault, 1996a: 205) El racismo de estado era la tecnología sobre la que se sustentaba la capacidad de gobierno de excluir entre los grupos de la población como un todo, de crear una categorización, una clasificación sobre la cual ejercer el poder de matar por el bien de la vida misma.

Estas “políticas de vida” (Fassin, 2007) hoy han sido incorporadas en una dimensión del poder que denominamos poder humanitario, que permite una producción de “verdad” a nivel de la población y a nivel individual, y que es una de las bases de la producción de las categorizaciones contemporáneas. En esta tesis intentaré demostrar como el humanitarismo

⁴¹ De hecho Foucault comienza a desarrollar su teoría de la gubernamentalidad, como forma particular de gobierno por la incorporación del individuo de las lógicas, a través del estudio del poder pastoral.

se ha conformado como una forma de poder particular, que cuenta con un campo de desarrollo semi-autónomo, y que es básico para los procesos de selección/exclusión que se ejercen a través del gobierno en y a través de las fronteras de Europa. Es por ello que he definido la lógica de gobierno contemporáneo que se manifiesta en el gobierno de las fronteras, como lógica securitario-humanitaria. Esta lógica de gobierno se plasma de manera particular en los mecanismos de producción de saber y en los mecanismos de validación del mismo, en los mecanismos de objetivación de la “verdad”. En el humanitarismo actual esto se ha desvinculado del racismo biologicista por completo, y se ha vinculado a los procesos de reglamentación como fuente de diferenciaciones técnico-jurídicas y técnico-administrativas, y al espectáculo como medio de difusión de los elementos para su incorporación sociocognitiva, para su inclusión en los modos de imaginación social de la realidad. Es uno de los objetivos fundamentales de esta investigación mostrar el desarrollo concreto de este proceso, de esta construcción de fuentes de verdad que permiten ejercer el poder de matar o de dejar morir sin hacer apelación al racismo biológico. Por otra parte este vínculo del humanitarismo como nueva lógica de diferenciación no sería posible sin unas formas de reglamentación que provienen tanto del ámbito de lo nacional como del ámbito de lo global (de las leyes y políticas europeas y del sistema legal internacional y sus políticas). Estos marcos tienen por objeto de reglamentación: (1) la forma de categorización securitaria, que distingue entre personas en función a los riesgos, a la amenaza que suponen para la seguridad de la sociedad que se hace coincidir situacionalmente con el sistema jurídico en su representación abstracta de la legalidad o con la sociedad como ente más amplio y abstracto (recordamos el concepto de elección situacional entre distintos órdenes normativos propuesto por Malinoswki); (2) la forma de categorización humanitaria, que distingue entre víctimas y victimarios, vidas que hay que salvar y vidas que hay que amenazar (para salvar a otros de su amenaza). La cuestión es que, como intentaré demostrar en su análisis específico, los procesos de reglamentación se ven condicionados por la imbricación de ambas lógicas de gobierno y elementos de la lógica humanitaria han penetrado en las formas de reglamentar la categorización securitaria y, a la inversa, elementos securitarios han hecho lo propio en las reglamentaciones en las que se basa la categorización humanitaria. En el lenguaje de Foucault esto sería atender a como el tipo conocimiento técnico del humanitarismo (que es un híbrido y adopta elementos jurídicos, médicos, y psico-psiquiátricos) pasa a ser una forma de saber-poder y a intervenir en la producción de las formas de gobierno. Es por ello que en esta tesis se ha prestado especial atención a cómo se articula el marco jurídico y el marco normativo que establecen las pautas de gobierno de estos procesos de categorización.

1.3.3. La importancia de las nuevas teorías de gobierno para comprender la política de la UE.

El estudio del gobierno como governance es especialmente relevante porque tiene una gran trascendencia a la hora de comprender el desarrollo de dinámicas de gobierno europeas. A la hora de analizar estas políticas europeas, la cuestión central ha sido cómo definir y como imaginar la Unión Europea. El problema fundamental ha sido que la Unión Europea no es ni una simple colección de estados-nación, ni un proyecto político que busque crear una nueva forma de estado-nación europeo (los Estados Unidos de Europa con el que soñaron algunos).

Parto del enfoque que toma como referencia los estudios sobre la governance y el nuevo institucionalismo (Bulmer, 1998), y la propuesta de G. Delanty y C. Rumford sobre la configuración de la Unión Europea como una “comunidad política” (a “polity”), que nosotros vinculamos con la idea de la *politeia* de E. Balibar (2012). Me baso en su punto de vista porque comparto dos consideraciones fundamentales con los autores.

La primera es su afirmación sobre que la mejor forma para comprender la Unión Europea no es el estudio de su construcción institucional, sino sus dinámicas de gobierno: *“La alternativa emerge de un cambio de enfoque: en vez de centrarse en la evidencia de la construcción del estado (europeo) es importante centrarse en las formas de gobierno en la UE”* (2005: 146). Para ellos la forma de gobernar de la UE tiene como características centrales formas muy diferentes del modelo clásico de gobierno estatal, entre las que los autores destacan la proyección del gobierno multinivel (Eizaguirre, Pradel, Terrones, Martínez-Celorrio, y García, 2012; Scholten y Penninx, 2016); una forma de reglamentación más amplia de la estrictamente jurídica y que se basa en reglamentos, marcos de buenas prácticas y de comportamiento, manuales prácticos, etc.; y la movilización de la sociedad civil como un agente activo de gobierno, que ellos definen como la gubernamentalización de la sociedad civil organizada, que pasa a ser base de la legitimidad de las formas de gobierno europeo y parte de las estrategias de externalización de la protección social. Por estas características centradas en una coordinación social, más que en una forma de gobierno directo, los autores proponen hablar de governance europea:

“La transformación del estado es central para la europeización. La governance ha jugado un papel central en esta transformación. Podemos afirmar que el cambio desde un régimen centrado en el estado a una governance ha permitido a la UE convertirse en algo más que una colección de estados, y sobre esta base la UE ha desarrollado nuevas formas de gobierno para convertirse en un actor importante en el mundo. La construcción de un espacio europeo en el que la UE pueda proyectar sus preferencias políticas y su orientación futura es una señal de la preocupación por establecer nuevas formas de governance en un entorno en el que las formas tradicionales de gobierno (Estado-nación) son cada vez más deficientes. (...) Hay dos aspectos principales de la gobernanza de la UE (...): (1) La gobernanza de la UE se ha convertido cada vez más en una preocupación por el gobierno del espacio: las regiones, las ciudades, las redes y los ‘países vecinos’ son ejemplos de nuevas formas de gobernanza europea que se han construido. La novedad de la governance de la UE es que ha construido nuevos objetivos para la organización espacial: la cohesión territorial y el policentrismo obtienen su significado en relación con la governance europea, no estatal. (2) La governance de la UE debe entenderse como difusa y variada (...). La UE ha desarrollado estrategias a través de las cuales es capaz de influir en los resultados influyendo en las preferencias de una amplia gama de actores, muchos de los cuales permanecen fuera de su órbita institucional” (2005: 153 – 154).

Esta forma de conceptualizar el gobierno desde las instituciones europeas es muy útil para el análisis del gobierno en y a través de las fronteras que parte de la UE. En la construcción de este espacio europeo que se convierte en el objeto de gobierno de estas nuevas formas, la definición de las fronteras y la capacidad de establecer dinámicas de gobierno ha sido central.

Es por ello que creo en el potencial heurístico de su estudio para profundizar en la comprensión de las nuevas formas de producción de reglamentaciones y dinámicas de gobierno en un sentido amplio. La cuestión es ver cómo se desarrollan los procesos de gobierno y de reglamentación respecto a las fronteras y entender cómo esto afecta a la construcción del espacio europeo.

Partiendo de esta comprensión de las formas de gobierno características de Europa, Delanty y Rumford consideran que la propuesta más interesante de las ciencias políticas para el análisis y la comprensión de la EU se vincula a la "*world polity thesis*" de J.W. Meyer, J. Boli, G. Thomas, y F. Ramirez (1997), puesto que dirige la investigación hacia la comprensión de la relación entre la EU y las nuevas formas de governance características de la globalización. Como antropólogos, nosotros queremos destacar el hecho de que estas teorías toman la cultura como un elemento central de estos procesos: existe una vinculación cultural fuerte entre los actores participantes en los procesos de la governance global en torno a una serie de cuestiones fundamentales, como los derechos humanos o la búsqueda de la participación de la sociedad civil. Esto tiene relación con la creación de un campo social supranacional en el que se vinculan estos actores, compartiendo no sólo contenidos de una manera formal sino también compartiendo elementos de referencia para la imaginación social de la realidad y generando modos compartidos de habitus. Esta interconexión cultural entre actores a nivel global es una de las principales razones de la incorporación de prácticas y discursos compartidos a nivel mundial.

Este enfoque de las ciencias políticas tiene una serie de limitaciones. La primera es su énfasis en los procesos verticales de configuración de los objetivos políticos, a pesar de la insistencia en la participación de la sociedad civil organizada como una de las características definitorias de la governance. La segunda es la percepción monolítica de los procesos de imaginación social en la modernidad desbordada, asumiendo una línea de acción progresiva y acumulativa en la que no hay espacios para las fracturas, las contradicciones o las resistencias. La tercera es un enfoque sobre el estado que lo reifica como una estructura coherente y sistémica en sí mismo, y que no puede imaginar la transposición de estas nuevas formas de gobierno sobre la realidad sino es a través del estado. Sin embargo, estas limitaciones que señalan Delanty y Rumford, pueden ser superadas gracias a la incorporación de la rica tradición analítica de la antropología jurídica y de las formas de gobierno, cuya virtud principal es la visión del estado en sí mismo como un estructura plural, donde hay múltiples centros de poder, de interés y de producción de reglamentación.

Así, comprender el gobierno europeo como governance, y esta forma de gobierno como la base de la constitución de la comunidad política europea (más allá de su construcción institucional) es una perspectiva muy útil. Esta perspectiva permite pensar como la UE se ha dotado de entidad a través de la construcción de un objeto de gobierno particular, las fronteras europeas. Este objeto de gobierno se ha establecido a partir una definición de una población específica (sujeto/objeto de gobierno) como son los migrantes y las personas en movimiento en general, y de la delimitación de una dimensión territorial específica, que son las zonas y lugares de frontera.

1.3.4. El gobierno de las migraciones y su relación con el gobierno de las fronteras.

En este punto no voy a presentar una contextualización de las migraciones en Europa en la actualidad ni de la evolución en sí de las dinámicas de gobierno relacionadas con las mismas, esto se aborda en relación con el análisis de los instrumentos particulares del gobierno de las fronteras europeas, en el capítulo 4, en relación a la evolución de los marcos jurídico y normativo, y en el capítulo 3, en relación a la definición de las formas particulares de gobierno securitario y humanitario en las fronteras europeas. El objetivo de este apartado es presentar dos visiones que se contraponen en la definición de la comprensión del gobierno de las migraciones a través de las fronteras, dos visiones muy distintas y que podríamos caracterizar, de manera un tanto simplista, como una visión liberal y una visión materialista de la cuestión. Para ello no se realiza una exégesis profunda de estas cuestiones sino que tomaré las teorías de algunos autores como modelos ideales de este tipo de visiones, para después adentrarme en una serie de cuestiones conceptuales que conectan el gobierno de las migraciones con el gobierno en y a través de las fronteras.

La visión liberal del gobierno de las migraciones es la imperante en el campo burocrático. Este paradigma suele ser descrito institucionalmente como una forma política alternativa a las versiones más excluyentes y anti-liberales de políticas migratorias puestas en marcha por algunos gobiernos particulares. A. Pécout y M. Geiger (2010) señala que:

“La característica más importante de este nuevo régimen internacional para la movilidad y la migración transfronteriza mundial era su carácter comprehensivo. En efecto, estaba previsto que abarcara todos los tipos de movilidad humana, incluidas las corrientes de refugiados que ya se abordaban en el actual Convenio de Ginebra y en otras normas y reglas internacionales conexas. Otra característica clave fue el intento de convertir la migración en un proceso más ordenado, predecible y manejable, y de hacerla beneficiosa para todos los actores involucrados” (2010: 2).

Este nuevo paradigma estaba en relación con una serie de elementos fundamentales. En primer lugar, el auge de lo que Pécout y Geiger llaman “organizaciones intergubernamentales”, una serie de actores de composición mixta e institucionalizados de distintas maneras. En la obra que coordinan estos autores se analizan como organizaciones que representan este tipo a OIM, ACNUR, ICMPD⁴² y Frontex. Es decir, organizaciones dominadas por actores securitarios y humanitarios, cuya participación se intensifica con el nacimiento de este paradigma para el gobierno de las migraciones a nivel internacional y que

⁴² International Centre for Migration Policy Development. “El Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (ICMPD) es una organización internacional con 17 Estados Miembros y unos 300 miembros de personal. Activo en más de 90 países de todo el mundo, adopta un enfoque regional en su trabajo para crear una cooperación y asociaciones eficaces a lo largo de las rutas de migración. (...). Su enfoque de tres pilares para la gestión de la migración -que vincula estructuralmente la investigación, los diálogos sobre migración y el fortalecimiento institucional- contribuye a un mejor desarrollo de la política migratoria en todo el mundo. (...). El ICMPD recibe financiación de sus Estados miembros, la Comisión Europea, las Naciones Unidas y otras instituciones multilaterales, así como de donantes bilaterales. Fundado en 1993, el ICMPD tiene el estatus de observador de la ONU y coopera con más de 200 socios, incluyendo instituciones de la UE y agencias de la ONU” en <https://www.icmpd.org/about-us/>

empiezan a ser encargadas de implementar políticas que antes correspondían en exclusiva a los actores estatales (como controles de frontera, deportaciones – siempre bajo el calificativo de voluntarias –, producción de recopilación de datos, organización de las condiciones de acogida para la protección internacional, resolución sobre solicitudes de protección internacional, etc.). Esta fragmentación de los actores implicados es constitutiva del nuevo orden y no sólo un complemento, porque permite una externalización del desarrollo de las políticas (y de las responsabilidades) y un aumento de la opacidad del desarrollo de las mismas. En segundo lugar, la gestión de las migraciones está relacionada con el desarrollo de un conjunto de prácticas de gobierno específicas, encapsuladas en conjuntos de técnicas como los programas de formación para la gestión de las migraciones por agentes gubernamentales a actores públicos y privados de países de origen y tránsito, programas de retorno (forzado y voluntario), programas de luchas contra el tráfico y la trata, programas de desarrollo y migraciones, etc. Como veremos en esta tesis, el gobierno de la Unión Europea se ha desarrollado en relación con de este tipo de conjuntos de técnicas de gobierno. La tercera característica es lo que Pécout y Geiger llaman un “discurso de política global”, en el que participan tanto las instituciones gubernativas como los actores securitarios y humanitarios que componen las redes de las “organizaciones intergubernativas” y las redes privadas de actores que se vinculan a estos campos particulares. *“Este discurso de política global tiene ambiciones integrales y holísticas, ya que pretende abordar todas las cuestiones políticas relacionadas con la migración: el desarrollo, las remesas, el papel de las comunidades diásporas, los derechos humanos, la salud, la seguridad, el mercado laboral, la integración, etc. De este modo, la migración se reorganiza como un campo propio”* (2011: 9). Esto está en relación con las formas de producción de “conocimiento autorizado” que señalaba S. F. Moore, (2001b) y con las formas de producción de verdad y de objetos de gobierno que he presentado a partir de las propuestas de M. Foucault. Las características de este discurso son la despolitización de las migraciones (algo sugerido por el propio término de la gestión que viene a sustituir al de gobierno), la neutralidad de los nuevos actores implicados (especialmente de aquellos vinculados a las redes intergubernativas y privadas o de la sociedad civil), la fundamentación teórica en los derechos humanos como estándares para el trato de los migrantes (al mismo tiempo que se evita la referencia, el desarrollo y la vinculación a marcos jurídicos formales, es decir, jurídicamente vinculantes) y una creciente preocupación por la vulnerabilidad de los migrantes (vinculada a estrategias de victimización), la imaginación de un modelo de gestión “post-control” que se presenta como políticas de organización. Los autores concluyen: *“La governance (gobierno) de la población ha sido durante mucho tiempo un proceso nacional, mientras que la gestión de la migración contiene elementos que apuntan a la gobernanza de la población mundial, lo que está en consonancia con una era neoliberal y globalizadora caracterizada por la necesidad de la movilidad humana”* (2010: 18).

Entonces, esta forma de comprender el gobierno de las migraciones ha encontrado su eco en las propuestas intelectuales de los autores que desarrollan sus análisis desde una perspectiva liberal. Uno de los autores más relevantes en este sentido en los últimos años ha sido el economista, consejero para la administración británica, e investigador del Banco Mundial, Paul Collier (2013). En la obra citada, “Éxodo. Inmigración y multiculturalismo en el siglo XXI”, el autor realiza una propuesta radical sobre la necesidad de limitar la migración y revertir las propuestas multiculturalistas sobre los modelos de inclusión social.

“La migración es un acto privado que suele decidir principalmente el migrante, tal vez con el aporte de la familia. Sin embargo, esta decisión privada tiene efectos tanto en las sociedades de acogida como en las sociedades de origen, algo que los migrantes no tienen en cuenta. Tales efectos, que los economistas llaman externalidades, potencialmente infringen los derechos de los demás. Es legítimo que las políticas públicas tengan en cuenta estos efectos que los propios migrantes ignoran” (2013: 260).

Justificándose en la obligación moral de defender a los más frágiles de la sociedad tanto las capas más vulnerables de las sociedades de recepción (los llamados “*indigenous poor*” o pobres nativos) como el “*bottom billion*”⁴³ de los que son dejados atrás por el “ejercicio egoísta” de la emigración, el autor propone un análisis de economía social sobre cuáles deberían ser los “valores” de la migración, las cuotas y niveles que serían aceptables:

“el punto de referencia pertinente, al igual que con el comercio y los flujos de capital, es el statu quo relativo no a la autarquía, sino a una emigración más rápida o más lenta. Demuestro que, a falta de controles, la emigración de los países más pobres se aceleraría: se enfrentarían a un éxodo. Pero las políticas de migración no se establecen en los países pobres, sino en los ricos. Al determinar la tasa de inmigración en sus propias sociedades, los gobiernos de los países ricos también fijaron inadvertidamente la tasa de emigración experimentada por las sociedades más pobres” (2013:23)

Ahora, “que la respuesta a ‘¿Cuánta (inmigración)?’ depende de la rapidez con la que los migrantes se fusionan⁴⁴ con la sociedad indígena” (2013: .Sus argumentos se basan en una consideración culturalista de la incorporación de los migrantes a las sociedades receptoras. Parte de que la distancia cultural entre los más afortunados y los más desventajados en una sociedad receptora hace “menos deseable” el ejercicio de la solidaridad por parte de los más ricos y por tanto mina las bases del estado del bienestar. Y, además, señala que los migrantes provenientes de los países más pobres⁴⁵ suelen provenir de culturas donde la solidaridad social y la cultura de la legalidad no son comunes, y por tanto deterioran este tipo de instituciones

⁴³ Expresión que recoge el título de otro de sus libros: “*The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*” (2008) , que ha sido mal traducido como “El club de la miseria: Qué falla en los países más pobres del mundo”.

⁴⁴ Una palabra elegante para referirse a la asimilación (que él entiende como el modelo más exitoso de inclusión, señalándose a sí mismo y al en aquel entonces alcalde de Londres Boris Johnson como ejemplos de ello). Lo contrario es perjudicial: “*Pero si como miembros de la sociedad, los migrantes rechazan la identidad nacional, están escogiendo ser ‘outsiders’ (forasteros). Esto no tiene importancia en el estrecho espacio de comportamiento del colegio o el lugar de trabajo, pero puede ser importante en el espacio de comportamiento amplio de la sociedad en general para el sistema nacional informal de cooperación y apoyo político para la redistribución, que distintivamente caracteriza a las sociedades de altos ingresos*” (2013: 70).

⁴⁵ El autor hace descansar la diferencia entre los países ricos y los países pobres en la propia diferencia de la calidad de sus instituciones económicas y políticas, que a su vez descansan en las culturas de la solidaridad y el compromiso social, en la confianza y la cooperación, que son, según él, características de los países más ricos. “*La base de la confianza racional es el conocimiento de que la sociedad se caracteriza por el respeto mutuo: dado que las personas se tienen simpatía entre sí, es sensato que una acción cooperativa sea recíproca. (...) El equilibrio sólo es localmente estable. Por lo tanto, una migración moderada puede conferir beneficios sociales generales, pero una migración rápida y sostenida podría acarrear costos sustanciales. (...) Una razón por la que las sociedades pobres son pobres es la falta de estas actitudes. Dos brillantes nuevos estudios sobre África muestran como la falta de confianza ha sido perpetuada*” (2013: 62, 63, 64).

sociales en los países de acogida. Es decir, existe un “riesgo” (cuantificable en términos económicos y sociales) de aceptar a migrantes que carecen de los valores culturales propios de la ciudadanía de las sociedades prosperas. Obviamente, *“tal diferencia en la consideración mutua no es genética: en el pasado distante los franceses eran como los nigerianos. Pero Francia se ha beneficiado de una sucesión de revoluciones intelectuales han reconfigurado gradualmente como las personas se perciben los unos a los otros”* (2013: 68). Sin embargo, el autor piensa que pueden establecerse demarcaciones objetivas sobre la identidad cultural y la distancia cultural entre los migrantes y la sociedad de acogida a partir, pone por ejemplo, de la distancia de las lenguas en el árbol lingüístico.

No voy a entrar a detallar los efectos que Collier atribuye a los migrantes (ganadores por aprovecharse de la mejora en las condiciones de vida pero perdedores por los costes psicológicos que le impone la emigración dice), ni sobre “los millones últimos”, para quienes la emigración tiene principalmente el negativo efecto de descapitalizar a largo plazo sus sociedades al hacerles perder los miembros más capacitados de la misma. Lo que nos interesa es destacar que el autor argumenta contundentemente que existe un derecho y una necesidad de controlar la migración y que este control debe de ser ejercido por las sociedades receptoras ricas para el bien de todas las sociedades nacionales (2013: 245 – 246)⁴⁶; una necesidad de “orden” frente las consecuencias perniciosas para todos que puede tener la libertad del egoísmo de los migrantes.

Una interpretación radicalmente distinta es la que proviene del materialismo. Saskia Sassen (2013a) hace un repaso histórico de las formas de las migraciones y de las formas en las que esta se intersecta con el desarrollo político y económico en Europa desde los inicios de la modernidad. Contrariamente a lo que define Collier, la historia de Sassen nos muestra una realidad muy distinta:

“En el Antiguo Régimen, el exiliado por motivos religiosos y el emigrante laboral representaban dos caras de un dilema del Estado; el dilema de los gobernantes consistía en querer obligar a unos a marcharse y a los otros a quedarse. (...). Después de 1848, tendieron a confundirse progresivamente en un economía política en la que la movilidad era un acto de desesperación” (2013a: 67), y dice más: *“En la década de 1880 empezó a configurarse otra historia (...) la historia de los movimientos masivos de refugiados. Los refugiados y los emigrantes se cruzaron y se mezclaron cada vez más a partir de entonces. Es curioso el grado relativamente bajo de intervención de los estados de Europa Occidental en la regulación y control de los flujos de refugiados hasta la Primera Guerra Mundial, así como el escaso impacto que estos flujos masivos...”* (2013a: 115)

Esto es una muestra histórica de cómo los planteamientos de Collier son falaces en la práctica. De hecho, como recuerda P. Hazard (1988) la “crisis de la conciencia Europea” que dio lugar a la modernidad en Europa estuvo marcada precisamente por los movimientos de migrantes y refugiados en Europa, por sus intercambios de ideas y sus aportaciones fundamentales al

⁴⁶ “Si Mali se vaciara, ¿qué pasaría? Que las personas que solían pensarse a si mismas como malienses podrían reinventar su vida en otro lugar y vivir mucho mejor. (...) Pero Mali debe desarrollarse, no vaciarse. No es una solución satisfactoria para los malienses pobres que todos deban ser prósperos en otro sitio. De manera similar, si Angola se convirtiera en una extensión de China, o Inglaterra en una extensión de Bangladesh, sería una pérdida terrible para la cultura universal”. (2013: 246 – 247).

desarrollo filosófico del continente: las ideas de Locke fueron impulsadas y difundidas por dos refugiados (David Mazel y Pierre Coste), H. de Groot era un refugiado y sentó las bases filosóficas de lo que se convertirá en la búsqueda de sistematizar el derecho de la guerra (el Derecho Humanitario), los refugiados franceses hugonotes son quienes introducirán en Francia las críticas radicales contra la jerarquía eclesiástica del catolicismo que se incorporará por los autores ilustrados, etc. Pero la contestación no es sólo empírica, sino que tiene una profunda base teórica:

“Si la inmigración se concibe como el resultado de la agregación de individuos que buscan una vida mejor, la inmigración es, desde la perspectiva del país receptor, un proceso exógeno, un proceso constituido y configurado por condiciones externas al país receptor. Este país sufre entonces la carga de acomodar a esa población. (...) La experiencia del país receptor se entiende como la del espectador pasivo de procesos que escapan a su dominio y control, y que por tanto tiene pocas opciones aparte de cerrar rigurosamente las fronteras para evitar una ‘invasión’. Si, por otro lado, la inmigración está condicionada por el funcionamiento del sistema económico de los países receptores, (...), entonces el país receptor no puede considerarse un mero observador pasivo. La inmigración se presenta como parte integrante de los espacios y periodos de crecimiento de la economía receptora o, en determinados casos, de fases concretas de decadencia y reorganización. (...) Las condiciones económicas, políticas y sociales del país receptor establecen los parámetros de los flujos de inmigración. (...) El volumen y la duración de los flujos son configurados por esas condiciones; no es un proceso exógeno configurado únicamente por la pobreza y el crecimiento demográfico en otros lugares, y por tanto autónomo respecto a las capacidades de adaptación de los países receptores” (2013a: 184-185).

Esta constatación teórica que tiene como base una perspectiva materialista es la que incorporo en mi marco en relación al enfoque constructivista propuesto. Así, reconocer las bases políticas de las migraciones nos lleva a preguntarnos por los fenómenos contemporáneos de fronterización como técnica del control de las migraciones y de las poblaciones en general.

Este proceso ha sido abordado por una serie de autores, entre cuyos pioneros están P. Andreas y T. Snyder (2000) que señalaron que el proceso de des-fronterización que se había puesto en marcha con el fin del mundo de bloques había dado rápidamente paso a un re-fronterización. Su obra fue rápidamente recibida e incorporada en los estudios del gobierno de las fronteras. A su vez, los pioneros estudios de W. Walters (2006) tomaban esta obra como referencia para desarrollar su propuesta sobre la combinación de los elementos securitarios y humanitarios en las fronteras.

“(Su) relato de ‘re-fronterización’ (...) podría ser leído como una contribución significativa a una genealogía de la frontera. Podría considerarse desde este punto de vista metodológico, entre otras cosas porque rechaza los supuestos totalizadores de la teoría de la globalización liberal en favor de una forma de investigación más paciente e historizada que esté en sintonía con el mapeo de lo que se podría llamar el territorio cambiante y la racionalidad política del control fronterizo” (2006: 188).

El surgimiento de este cambio puede vincularse al momento histórico particular en el que estaban naciendo las propuestas concretas de llevar hacia el exterior de las fronteras europeas las formas de gobierno sobre los flujos migratorios. En este momento histórico se consolida un debate político y se empiezan a apreciar sus consecuencias por la radicalidad de las propuestas que se desarrollan a partir de la configuración de las fronteras exteriores europeas y de las dinámicas de gobierno de las fronteras más allá de las mismas. Un ejemplo de esto son las propuestas británicas que analiza G. Noll (2003) sobre la deportación de migrantes llegados “ilegalmente” a la Unión Europea y que quisieran solicitar asilo a “Zonas Regionales de Procesamiento” y “Centros de Tránsito para el Procesamiento”; esta propuesta de la administración de Blair (la misma para la que P. Collier había sido consejero), se basaba en las prácticas que ya desarrollaban estados como Australia a través de su llamada “Solución Pacífico” y cuyos efectos son apreciables en la isla de Nauru (Lester, 2018; Mitropoulos y Neilson, 2006; Schloenhardt y Crai, 2015). Como muestro en el análisis de la evolución de los principales instrumentos jurídicos y técnicos, este es un proceso central en la reconfiguración de las formas en las que se ejerce el gobierno de las poblaciones.

El interés suscitado por los procesos de fronterización en la modernidad desbordada recupera intereses clásicos de la antropología y los vuelve a poner en primer plano entre los objetos de estudio de la antropología. Las fronteras siempre habían sido un objeto de estudio importante para los antropólogos, como señalan H. Donnan y T. M. Wilson (1999). Los autores identifican tres formas diversas en las que la antropología se había aproximado a las fronteras:

(1) Entendiendo la frontera como límites sociales y simbólicos. La gran aportación para el surgimiento de esta área de investigación en la antropología fue la de F. Barth (1976) que ya he definido como punto importante en la configuración de la perspectiva constructivista de este trabajo. A partir de la definición de los grupos étnicos como unidades no distinguibles por un conjunto de características particulares sino por un proceso de identificación relacional, es decir, a partir de la conceptualización de los grupos étnicos como categorías de adscripción propia y ajena, la antropología de finales de los setenta se volcó en el análisis de las “transacciones” entre colectivos en las que se creaban dichos límites grupales. Uno de los grandes teóricos de este campo, además del propio Barth, fue A. P. Cohen (1985; Cohen et al., 1986) que fue el más radical defensor de que la existencia de toda comunidad es sólo posible en relación con otra, y por tanto que la configuración de una comunidad residía menos en las estructuras sociales que en los procesos simbólicos que reproducen su identidad. Sin embargo, esto no quería decir que no tuviera que atenderse a otras cuestiones relativas a la categorización social de los grupos y a las situaciones de dominación para comprender los procesos simbólicos de identificación, sino que dichos procesos debían analizarse en relación con las transformaciones en las construcciones simbólicas que provocaban.

(2) Entendiendo la frontera como lugar. Esta fue la forma clásica en la que se comenzaron a desarrollar estudios en la antropología de las fronteras, que arrancaba de los estudios de Max Gluckman y sus discípulos, y que se centraba en las zonas de frontera como lugares antropológicos, donde se creaban formas sociales que partían de las condiciones particulares que imponían a sus habitantes la condición habitar las fronteras. Por tanto, era un método centrado en la reconstrucción de las culturas locales y que enfatizaba las similitudes y las formas de comunicación en las zonas fronterizas a través de los límites de los estados. Esta

forma de analizar estas regiones, vivió una gran transformación a partir de las aportaciones de Barth (1976) sobre la configuración de los límites simbólicos. El foco cambió a las transacciones y los conflictos. Una perspectiva que se consolidó fue la que vinculaba a las condiciones de localidad un análisis más amplio de los procesos sociohistóricos para comprender como pueden existir grandes formas de interconexión en la cotidianeidad y, al mismo tiempo, formas acentuadas de diferenciación simbólica. Uno de los estudios pioneros fue el de J. W. Cole y E. R. Wolf (1999 [1974]), que se centraba en la historia paralela de dos pequeñas localidades del Tirol italiano para mostrar las divergencias y las similitudes marcadas por las transformaciones históricas tanto a nivel local, como nacional e internacional. Este enfoque ha adquirido una gran notoriedad en la actualidad, ya que en la modernidad desbordada cada vez son más los antropólogos que reconocen, como V. Das y D. Poole (2004), que el conocimiento desde los márgenes de la sociedad es un punto de relevancia heurística para la comprensión de las dinámicas profundas de la misma.

(3) La tercera forma de afrontar los estudios de frontera que se había popularizado cuando Donnan y Wilson escriben su obra de referencia (1999), es la de la frontera como imagen o como metáfora. Marcada por el giro posmoderno en la antropología, muchos estudios pasan a entender la frontera y a emplear la frontera como una metáfora de la realidad. Con ello se buscaba acabar con la forma de desarrollar antropología en base al estudio de la construcción de patrones simbólicos compartidos por colectivos sociales, y centrarse en las inconsistencias, las fracturas y la inestabilidad de la definición de los marcos simbólicos de pertenencia. Esta aplicación del concepto de frontera implicaba su multiplicación más allá de los límites políticos entre estados y el estudio de situaciones de frontera allá donde hubiera una pluralidad de subjetividades. La obra de Donnan y Wilson es, en parte, una reacción contra esta forma de interpretar la antropología:

“A la luz de las críticas que desafían este enfoque metafórico para distraer la atención de los problemas ‘reales’ de las fronteras estatales y de las cuestiones de poder. En cierto sentido, por supuesto, las fronteras son siempre metáforas, ya que son construcciones arbitrarias basadas en convenciones culturales. Sin embargo, lejos de ser meras abstracciones de una realidad concreta, las metáforas forman parte de la materialidad discursiva de las relaciones de poder” (1999: 40).

En la actualidad, el campo se encuentra dividido justamente entre quienes siguen empleando la metáfora de la frontera para “todas las situaciones caracterizadas por la contradicción” y quienes han vuelto a los estudios centrados en la construcción de las fronteras internacionales como una cuestión de poder, que necesariamente se vincula crecientemente a la cuestión del gobierno de las migraciones, de las nuevas formas de saber-poder y del ejercicio del gobierno en y a través de las fronteras. No es casual que, once años después, H. Donnan y T. M. Wilson (2010) publicaran una revisión de su trabajo sobre las formas de desarrollar etnografía en las zonas de frontera, y en cuyo título las referencias al Estado fueran sustituidas por la referencia a la “seguridad”, que no era prácticamente mencionada en toda su obra anterior. De hecho, al leerse las proposiciones de sendos trabajos, se percibe rápidamente que la situación y los modos de gobierno a través de las fronteras ha cambiado:

“En este libro exploramos algunas de las formas en que estas señales de poder militar deben competir con, y en algunos casos acomodarse a, otras formas de poder en las zonas de frontera de los estados-nación. Examinamos cómo una antropología centrada en las fronteras internacionales de los estados-nación puede iluminar el papel de las identidades y regiones de frontera en el fortalecimiento o debilitación del estado-nación, una institución sinónimo de creación y ejercicio del poder político, pero que experimenta las amenazas gemelas del supranacionalismo desde arriba y del etnonacionalismo y el regionalismo desde abajo. A través de esta revisión esperamos situar la antropología de las fronteras firmemente dentro del análisis antropológico de las relaciones de poder entre las naciones y los Estados” (Donnan y Wilson, 1999: 1).

“Más antropólogos que nunca han estado recurriendo a las tierras fronterizas como lugares de investigación y a los análisis antropológicos de la política y la economía como marco para sus estudios fronterizos. Esta antropología de las tierras fronterizas es una antropología de las naciones y los estados, entre otras entidades sociales y políticas, tal como se experimentan a nivel local. Estas experiencias son muy a menudo indicativas de áreas altamente polémicas de identidad, soberanía y seguridad que son de importancia diaria en las tierras fronterizas, pero que también tienen importancia en otros lugares. Una antropología de fronteras implica una investigación continua de las formas en que las naciones y los estados, los gobiernos y las ONG, y la sociedad política y civil negocian sus acuerdos entre sí” (Donnan y Wilson, 2010: 19)

En poco más de una década el foco sobre las formas de poder que se ejercen y se manifiestan en las zonas de frontera (y por tanto, sobre las cuales la etnografía es una metodología especialmente adecuada para su estudio) han dejado de tener como eje en la actuación estatal en sí y pasan a ser complejizadas por toda una red de otros actores que participan en las dinámicas de gobierno. Este cambio teórico ha sido impuesto por las transformaciones en los encajes institucionales y de gobierno, puesto que finalmente la “amenaza” supranacional no ha debilitado tanto la capacidad de gobierno del estado nación sobre las fronteras territoriales como la ha fortalecido. Lo más apropiado sería señalar que, con el avance de la modernidad desbordada y la globalización, lo que se ha transformado por la inclusión de actores y lógicas no-nacionalistas ha sido la forma en la que se concibe el gobierno de las fronteras. Lo que ha cambiado es el eje narrativo básico, los elementos para la imaginación social y la imaginación del gobierno mismo de las fronteras. Hoy en día no puede imaginarse, como les sucede a Donnan y Wilson cuando intentan formularlo, un gobierno de las fronteras que no incorpore en su objeto la seguridad como uno de sus elementos constitutivos.

Pero la seguridad no es el único elemento al que los autores han debido hacer alusión forzosa para conceptualizar las nuevas realidades del poder y el gobierno en las fronteras. Cómo mostrábamos en la definición del nuevo (aunque ya no tanto) paradigma de la gestión de las migraciones, hay una serie de características básicas del mismo que pueden encontrarse también embebidas en las formas contemporáneas de gobierno de las fronteras. En este sentido, S. Palidda (2014), otro teórico que ha abordado la cuestión de la re-fronterización, afirma ante el aumento de violencia mortal en las fronteras de EE.UU y de la Unión Europea:

“En efecto, la gestión de la inmigración revela una vez más que siempre existe la coexistencia del paternalismo, el humanitarismo y la dominación violenta, o incluso la democracia y el autoritarismo; siempre existe la posibilidad de que se produzca una anamorfosis del Estado de derecho (la transición de una modalidad a otra y viceversa, al igual que a través del uso de un espejo distorsionador). Esto es aún más evidente en el análisis de las prácticas de gestión diaria de la inmigración por parte de la policía y de una serie de actores privados en las fronteras” (2014: 7).

Otros elementos clave, humanitarismo y paternalismo como partes constitutivas del nuevo régimen de gobierno de las fronteras que está compuesto por una diversidad de actores estatales, gubernativos (estatales, supraestatales e internacionales) y actores privados de los campos securitario y humanitario, voluntarios y profesionales, etc. Sin embargo, el defecto de la exposición de Palidda es pensar que este tipo de dinámicas supone una transmutación del estado de derecho, de la democracia, algo así como su alter ego, el “Mr. Hyde” de un sistema cuyo funcionamiento es radicalmente distinto de este. La clave está justamente en el proceso por el cual las formas de producir verdad en las que se basa el proceso de reglamentación están interconectadas con estas dinámicas de gobierno, con las lógicas que las articulan y como estas lógicas acaban siendo incorporadas de manera fundamental en la construcción de las formas jurídicas y normativas del “estado de derecho”. Algo parecido a esto desarrolló L. Suárez Navaz (2004), que fue también una de las pioneras en el estudio de la re-fronterización. Ella se centró justamente en cómo las categorías básicas para la categorización social eran redefinidas por el cambio político, que se plasmó en los marcos jurídicos, durante la incorporación de España a la Comunidad Europea y analizó cómo esto afectó a la definición de los límites étnicos entre las personas extranjeras y nacionales. Es decir, como unas nuevas formas de verdad producen una transformación a través de su establecimiento como formas de saber-poder en el derecho, en los marcos jurídicos. En este sentido, la vieja metáfora posmoderna ha sido resignificada por las tendencias actuales de la antropología. Una nueva forma de abordar las fronteras cómo metáfora ha sido el desarrollo de N. De Genova (2013, 2018; De Genova y Peutz, 2010) de la frontera como espectáculo, que ya han sido comentadas y que volverán a ser objeto de análisis en esta investigación.

Ese movimiento ha sido en parte causado por la difusión de la metáfora en otras muchas disciplinas como los estudios culturales, las ciencias políticas, o la filosofía política; pero también por la nueva importancia en las formas de categorización social de las fronteras. Esto es algo que, por ejemplo, deja claro D. Fassin (2012) en la introducción a la obra colectiva que el coordina:

“Allí donde el inglés tiene varias palabras, en francés sólo hay una: frontera. (...) Frontier, bounds, limits⁴⁷. Yo sin embargo no voy a conservar aquí la distinción entre frontera y límite (boundary), que permite nombrar y por tanto diferenciar las fronteras externas e internas de una sociedad. Por fronteras externas entiendo los límites del territorio nacional o, cada vez más, de un territorio supranacional europeo: estos límites separan jurídicamente entre nacionales y extranjeros o, actualmente entre comunitarios y

⁴⁷ Para un interesante debate sobre la cuestión de la diversas terminologías usadas en las ciencias sociales anglosajonas para abordar las cuestiones de las fronteras, recomiendo a la autora B. Haselsberger (2014).

extracomunitarios; (...). Por fronteras internas, entiendo los límites entre categorías sociales racializadas heredadas de la doble historia de la colonización y la inmigración. (...) La presente obra trata sobre estas dos fronteras y más precisamente sobre su articulación siempre más manifiesta y frecuente en la sociedad francesa contemporánea” (2012a: 5-6).

La propuesta de Fassin ha sido muy importante para el desarrollo de esta tesis. Centrado en cómo desde las instituciones se produce una nueva categorización de las personas, tanto a nivel nacional (en Francia desde los años 70) como a nivel comunitario, Fassin analiza cómo se ha conjugado una posición institucional legalista por parte de las instituciones mientras que en paralelo se han desarrollado procesos de configuración de nuevas formas de gobernar las fronteras exteriores e interiores que no tienen una base en el derecho, sino en otro tipo de prácticas, que son desarrolladas por nuevos tipos de actores, y que han provocado la irrupción de nuevas “formas de racialización” (Fassin, 2012b). Así, esta investigación parte de la propuesta de Fassin de comprender como dos dimensiones entrelazadas las fronteras externas e internas de las sociedades europeas. También estoy en deuda con Fassin por trazar la doble conexión que yo he querido demostrar de manera empírica en esta investigación. La primera es la conexión entre las dos formas que ha adoptado el gobierno de las fronteras exteriores en relación al control sobre las migraciones (y la movilidad en términos más generales): la primera securitaria y la segunda humanitaria. Uno de los objetivos fundamentales de esta investigación es mostrar cómo han conformado la lógica mixta que hoy impera y como se han imbricado sus lógicas, prácticas, discursos, y actores en dicho proceso histórico. La segunda conexión es la que se establece entre estas formas de gobierno (esta única forma de gobierno habría que decir) y el desarrollo de marcos jurídicos en el ámbito estatal y supranacional europeo, que a su vez están en relación directa con los marcos normativos del ejercicio del poder en la cotidianeidad, especialmente apreciables en las zonas y lugares de frontera. A partir del reconocimiento de esta deuda, he de señalar dos cuestiones finales respecto a la terminología y al uso conceptual, para precisar sobre cómo comprendo el análisis de las fronteras desde la antropología (jurídica y de las formas de gobierno) y cuáles son mis bases teóricas para dicha comprensión.

La primera cuestión es relativa a la dos usos de la terminología en esta investigación. Por un lado, a lo largo de la investigación insisto en definir el gobierno de las fronteras como un gobierno en y a través de las fronteras. Esto está relacionado con la vinculación que establece Fassin entre fronteras exteriores e interiores, y con la articulación que realiza entre los procesos de reglamentación y la ampliación de los ámbitos de gobierno. Con la expresión “en y a través” quiero recordar continuamente este vínculo profundo entre las dinámicas sociales que se hacen en las fronteras de los estados-nación como fronteras de Europa, y las dinámicas sociales internas de Europa en la construcción y reproducción de un colectivo de personas que son incorporadas diferencialmente. Construyendo material y simbólicamente el gobierno en las zonas y lugares de frontera se crean las condiciones de posibilidad para un gobierno a través de las fronteras, en el seno de las sociedades europeas pero también en su externalización a otras sociedades y en la transformación de las formas de gobierno, de organización social y de imaginación social de la realidad tanto “aquí” como “allí”. Construyendo el gobierno a través de las fronteras en lo material y lo simbólico, tanto en el interior de las sociedades europeas como en las sociedades fuera de Europa que se ven

forzadas a tener que desarrollar un gobierno de fronteras para relacionarse con Europa, se crean las condiciones para las dinámicas de gobierno en las zonas y lugares de frontera. El vínculo privilegiado para estudiar esta interconexión entre fronteras exteriores e interiores, entre gobierno en y gobierno a través de las fronteras, son las formas de saber-poder que configuran simultáneamente la materialidad de los procesos (definiendo técnicas, autorizando a actores, impulsando prácticas, etc.) y la dimensión simbólica de los mismos (creando objetos de conocimiento, estableciendo metodologías de conocimiento, difundiendo relatos autorizados que son incorporados en la imaginación social, etc.). Y es en el gobierno de las fronteras que vemos la interacción entre las formas de saber-poder preponderantes de la modernidad, el derecho, con nuevas formas de saber-poder que están llevando a un nuevo nivel las formas de poder de la seguridad o la biopolítica.

La segunda apreciación terminológica es mi uso de frontera, zonas de frontera y lugares de frontera. La frontera es entendida en su dimensión ambigua que ha definido Fassin, por ello, cuando es necesario referirse a las fronteras como una realidad situada en el territorio, empleo los otros dos términos. Sin embargo, creo que la frontera debe ser entendida más que como el límite exacto entre estados-nación territoriales. Esto es algo que ya desarrollaba la antropología clásica que se preocupaba por los estudios de frontera. Mi propuesta ha sido usar el término zonas de frontera para vincular esta tradición antropológica con la conceptualización del *milieu* de Foucault como forma particular del ejercicio del gobierno de la seguridad a través del territorio (y no tanto sobre el territorio en sí). Se distancia por tanto de la ya analizada “zonas de fronteras analíticas” de Sassen, para darle un contenido más territorial y más centrado en la forma de configuración del medio físico-social en las áreas que se establecen como frontera entre entidades políticas. La cuestión es que la multiplicación de las fronteras hacia el interior de las sociedades, el desarrollo del gobierno a través de las fronteras, tiene también una dimensión espacial, unas formas particulares de construir dispositivos de gobierno a través de la reordenación de determinados medios físico-sociales. Por ello he recurrido al término de lugares de frontera. Un centro de detención o un centro de “detención humanitaria” (ver capítulos 4 y 8), son lugares de frontera, aunque puedan estar muy alejados del límite territorial del estado.

En lo referente a las últimas precisiones conceptuales, me gustaría señalar rápidamente la forma que he establecido el vínculo entre la nueva forma de gobierno securitario-humanitario, los marcos jurídicos y normativos, y el proceso de reglamentación. El contenido de estas cuestiones se analiza de manera separada en el resto de esta investigación, pero merece la pena hacer una serie de comentarios antes de continuar.

El poder securitario ha sido analizado normalmente en relación a la capacidad soberana de los estados, entendiendo esta como la capacidad de ejercer violencia o, siguiendo a Weber, de ejercer un monopolio sobre la violencia legítima en relación con la autoridad del estado. Cuando comencé a desarrollar esta tesis adopté una visión similar. Para mi primer trabajo de campo etnográfico en el campamento de recepción oficial de Katsikas, un campamento de refugiados en la Grecia continental y cercano a la frontera con Albania, las hipótesis con las que me acerqué al terreno estuvieron muy influenciadas por la obra de G. Agamben (1998) y por su visión sobre el poder soberano como el poder de crear excepcionalidad. Sin embargo, y gracias al proceso de descubrimiento etnográfico, mis perspectivas se transformaron

radicalmente a partir de ese primer trabajo de campo. Mi objetivo en esta investigación pasó a ser todo lo contrario, enfocar cómo se crean marcos de reglamentación en los que las situaciones no son excepcionales sino regulares, están reguladas, y cómo esto no sólo no es una suspensión excepcional del orden jurídico sino que es una esfera particular de desarrollo social de reglas que puede (y de hecho ha pasado en la historia europea) acabar transformando el propio marco jurídico al ser incorporada parcial o totalmente por este. Así mi forma de entender el poder securitario se alejaba de la interpretación de la excepcionalidad para adentrarse en la dimensión productiva y performativa. Afirmando el poder securitario como una lógica particular de gobierno (a partir de los desarrollos de Foucault), que se plasma en un campo social particular, la cuestión era por tanto cuáles eran los puentes a través de los cuales se conectaba con la lógica jurídica y con el campo jurídico. Las propuestas sobre los ámbitos de producción de verdad y las formas de saber-poder, conectados con las propuestas teóricas sobre la transformación de las redes de actores y de los marcos de referencia ideales en la modernidad desbordada nos han servido para teorizar la forma en la que se producen estas interconexiones. De esta forma he intentado vincular el desarrollo del poder securitario con la producción de un sistema de categorización que se plasma en los marcos jurídicos nacionales y supranacionales y que está en la base de la legitimidad del ejercicio de la violencia, incluida la más radical.

Por otra parte, regresando a Fassin, él ha sido uno de los autores más destacado, junto a las autoras L. Malkki (1996, 2015) y M. Ticktin (2005, 2014, 2015) en la teorización de las formas de gobierno humanitario como parte de las formas en las que estas categorías, que son establecidas en el ámbito de lo jurídico, son incorporadas a las dinámicas de gobierno y construidas como realidad en la cotidianidad de los migrantes ilegalizados y/o victimizados. A lo largo de la tesis desarrollaré en más detalle en qué consisten las formas de gobierno humanitarias y cuáles son los casos empíricos de esta forma gobierno que he estudiado en las fronteras europeas. La teorización de estas, siendo central en la tesis, he considerado mejor presentarla en un apartado teórico específico y en relación a los casos etnográficos estudiados. Sin embargo, hay una cuestión que si me gustaría abordar aquí: la relación entre las formas de poder humanitario y la construcción de los derechos humanos como marco de referencia para el gobierno de las migraciones. Esta cuestión es compleja y es difícil de abordar.

Por una parte, los derechos humanos son invocados en relación a las políticas migratorias y de gobierno de las fronteras por la práctica totalidad de los actores involucrados: juristas, académicos, actores institucionales de la UE y de los distintos estados-nación, actores de la sociedad civil, actores de las redes intergubernamentales, actores humanitarios, actores securitarios, etc. La prueba más evidente de la relevancia de este marco de referencia simbólico es que los propios migrantes han recogido como bandera de sus actos y reclamaciones el marco de los derechos humanos (como se ve en el trabajo etnográfico de esta investigación, ver el estudio de caso etnográfico de Katsikas en particular). Desde una perspectiva jurídica, el avance en la inclusión de los derechos humanos como marco de referencia y como una obligación para los estados. Por ejemplo, V. Chetail (2014: 226) establece el vínculo de la siguiente forma:

“Los derechos de los migrantes están anclados en el derecho internacional y reflejan su evolución. Esto subraya a su vez que la mayoría de los derechos de los migrantes se

basan en el derecho internacional consuetudinario y son vinculantes para todos los Estados. La protección jurídica de los migrantes ha evolucionado desde la noción de unos estándares mínimos basados en la responsabilidad del Estado hasta derechos fundamentales consagrados en la legislación sobre derechos humanos y, como tal, disponibles para todos los individuos. Como resultado de este largo proceso, los derechos de los migrantes son universales y deben ser respetados, porque los derechos de los migrantes son derechos humanos”.

Para él, la cuestión de por qué los derechos humanos no son disfrutados por todos los migrantes (como hecho jurídico, no como hecho sociológico) es porque *“la fusión de las antiguas leyes de extranjería y la nueva ley de derechos humanos ha sido progresiva y sigue siendo un proceso en curso”* (2014: 232). Un proceso que ha tenido, por otra parte, la desventaja de no contar con el respaldo de ningún instrumento legalmente vinculante a nivel internacional durante la mayor parte de la historia referida por el autor. No fue hasta los años noventa que no se intentó en el seno de las Naciones Unidas establecer una convención específica para hacer vinculantes la aplicabilidad de manera específica de los derechos humanos de los migrantes. En 1990 se adoptó la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

“Esta convención se enfrentó conspicuamente a un lento proceso de ratificación, lo que condujo tanto a una entrada en vigor tardía como al pequeño número de estados que se han adherido. Fue el período más largo para su entrada en vigor de cualquiera de los principales instrumentos vinculantes de derechos humanos de las Naciones Unidas⁴⁸. Incluso hoy en día, sigue estando mal ratificado en comparación con otros tratados básicos de derechos humanos. La convención cuenta sólo con cuarenta y siete partes, y todavía no ha sido ratificada por los principales países occidentales receptores de inmigrantes” (2014: 237).

Para V. Cheteil esto no es un problema para afirmar la prevalencia de los derechos humanos como marco jurídico vinculante de las migraciones porque los instrumentos generales de la ley de derechos humanos es plenamente aplicable a los migrantes. Sin embargo, en la práctica esto ha querido decir que sigue estando a merced del legislador a qué cuerpo jurídico, a cuál de las múltiples fuentes del derecho, debe atenderse a la hora de establecerse las bases jurídicas del gobierno de las migraciones a nivel nacional: si a una consolidada tradición de exclusión de los migrantes de la mayoría de los sistemas de protección social que garantizan el disfrute práctico de los derechos humanos, o, al corpus general de los derechos humanos que les impondría la tarea de repensar los mecanismos de inclusión y exclusión social. Esto ha sido señalado por V. Guiraudon (1998), quien estudia cómo la legislación europea ha generado su propio sistema de referencias que se separa de las convenciones internacionales sobre derechos humanos, no sólo en la formación de reglas sino también en la forma en la que las políticas son controladas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Ella habla de una tendencia que se forma en la segunda mitad de los años ochenta en un mundo todavía centrado en las políticas de bloques; sin embargo la dinámica que ella identifica ha sido la base del desarrollo de las modalidades de gobierno hasta la actualidad:

⁴⁸ Fue adoptada en 1990 pero no entró en vigor hasta 2003.

“Encontramos en las sentencias, como en el Tratado, el elemento ‘deshumanizador’ que consiste en tratar a los ‘trabajadores como factores de producción a la par de los bienes, servicios y capitales’ (Weiler, 1993: 250). Los fundamentos jurídicos del TJCE son las cláusulas de libre circulación, no los tratados de derechos humanos, y los tribunales pierden legitimidad si van más allá de su ámbito de competencia” (1998: 250).

La paradójica histórica ha sido la intensificación de los derechos humanos como dimensión integral en las dinámicas de gobierno las migraciones y en el gobierno de las fronteras fuera de la construcción de marcos jurídicos específicos. Esta incorporación se ha realizado principalmente a través del humanitarismo:

“La humanidad, por el contrario, es una cualidad asociada con el sistema internacional de derechos humanos, que juega un papel importante en la gestión de la migración. Los derechos humanos proveen el marco dominante para la negociación de cuestiones vinculadas con las fronteras y la migración en el mundo actual. Esto sucede especialmente dentro de ciertos círculos de activistas, en el sector de las organizaciones no gubernamentales y de las organizaciones internacionales e intergubernamentales, tales como las Naciones Unidas o la Organización Internacional para las Migraciones. Analizar la conexión entre los derechos humanos y la gestión de la migración significa reconocer que los derechos humanos desempeñan un papel tanto en el establecimiento de las condiciones bajo las cuales el cruce de las fronteras puede ser bloqueado o ralentizado como en el de aquellas condiciones bajo las cuales puede ser facilitado. Este es un punto importante: a pesar de que los derechos humanos solían ser considerados como externos al ejercicio del poder, como un elemento crucial en el sistema de pesos y contrapesos que mantiene el poder a raya, sostenemos que se están transformando cada vez más en un componente clave en los regímenes de fronteras y de migración a lo largo del mundo. Esto significa que se están volviendo cada vez más internos al ejercicio del poder, en la medida en que sigan operando los procesos de gubernamentalización del poder. Esto deviene crucial para nuestro análisis crítico de las modalidades del entrecruzamiento del discurso de los derechos humanos y de los procesos de gubernamentalidad, especialmente en la frontera. Es importante observar que poner el énfasis en este entrelazamiento resulta central para las numerosas críticas que ha recibido el humanitarismo en los años recientes...” (Mezzadra y Neilson, 2017: 2006)

El humanitarismo ha desarrollado una manera muy particular de entender y aplicar los derechos humanos. La consecuencia más destacada puede ser la “detención humanitaria” (Campesi, 2015) para asegurar que los migrantes y refugiados reciban la asistencia que le corresponde en relación a sus derechos humanos, lo que lleva a un gobierno autoritario de los lugares humanitarios, cuya expresión más relevante, pero no la única, es el campamento de refugiados (Agier, 2006, 2011). Esta forma particular en la que se intersecta una nueva forma de saber-poder con la construcción normativa de los derechos humanos para crear nuevas formas de gobierno es uno de los objetos de estudio centrales de esta investigación.

Bibliografía del Capítulo 1.

- Agamben, G. (1998). *Homo Sacer : el poder soberano y la nuda vida I*. Valencia: Pre-Textos.
- Agier, M. (2006). *Le gouvernement humanitaire et la politique des réfugiés*. Paris: Réseau Terra.
- Agier, M. (2011). *Managing the undesirables: refugee camps and humanitarian government*. Cambridge: Polity Press.
- Anders, G. (2015). Law at its limits: Interdisciplinarity between law and anthropology. *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 47(3), 411–422.
- Anderson, B. R. O. (1997). Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo. México D.F.: FCE – Fondo de Cultura Económica.
- Andersson, R. (2016). Europe's failed 'fight' against irregular migration: ethnographic notes on a counterproductive industry. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(7), 1055–1075.
- Andreas, P., y Snyder, T. (2000). *The wall around the West : state borders and immigration controls in North America and Europe*. Lanham, MD: Rowman y Littlefield.
- Appadurai, A. (1996). *Modernity at large : cultural dimensions of globalization*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Appadurai, A. (2001a). *Globalization*. Durham y London: Duke University Press.
- Appadurai, A. (2001b). *La modernidad desbordada. Dimensiones culturales de la globalización*. México D.F.: FCE - Fondo de Cultura Económica.
- Appadurai, A. (2017). *Hacer negocios con las palabras: el fracaso del lenguaje como clave para entender el capitalismo financiero*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Arendt, H. (2006). *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Alianza.
- Assier-andrieu, L. (2001). Penser le temps culturel du droit. Le destin anthropologique du concept de coutume. *L'Homme*, 160, 67–90.
- Assier-Andrieu, L. (1996). *Le droit dans les sociétés humaines*. Paris: Nathan Université.
- Assier-Andrieu, L. (2012). Le crépuscule des cultures. L'affaire Pitcairn et l'idéologie des droits humains. *Droit et Société*, 3(82), 763–787.
- Assier-Andrieu, L. (2015). Dificultad y necesidad de la antropología del derecho. *Revista de Antropología Social*, 24, 35–52.
- Balibar, É. (2003). *Nosotros, ¿Ciudadanos de Europa?*. Madrid: Tecnos
- Balibar, É. (2010). *La proposition de l'égaliberté*. Paris: PUF
- Balibar, É. (2012). Los dilemas históricos de la democracia y su relevancia contemporánea para la ciudadanía. *Enrahonar*, 48, 9–29.
- Barth, F. (1976). *Los grupos étnicos y sus fronteras: la organización social de las diferencias culturales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Beck, U. (1997). *¿Qué es la globalización?*. Buenos Aires: Paidós.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Buenos Aires: Paidós.
- Berger, P. L., y Luckmann, T. (2001). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Bianchi, A. (2008). Human rights and the magic of jus cogens. *European Journal of International Law*, 19(3), 491–508.
- Bourdieu, P. (1994). Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field. *Sociological Theory*, 12(1), 1–18.
- Bourdieu, P. (2000). *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer.
- Bourdieu, P., Chamboredon, J.-C., y Passeron, J.-C. (2002). *El oficio del sociólogo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bröckling, U., Krasmann, S., y Lemke, T. (2011). *Governmentality: current issues and future challenges*. New York: Routledge.
- Campesi, G. (2015). Humanitarian confinement: an ethnography of reception centres for asylum seekers at Europe's southern border. *International Journal of Migration and Border Studies*, 1(4), 398.
- Castro Domingo, P., y Rodríguez Castillo, L. (2009). Antropología de los procesos políticos y del poder. *Alteridades*, 19(38), 107–127.
- Chetail, V. (2014). The Human Rights of Migrants in General International Law: From Minimum Standards to Fundamental Rights. *Georgetown Immigration Law Journal*, 28(1), 225–255.
- Cohen, A. P. (1985). *The Symbolic Construction of Community*. London: Tavistock Publications.
- Cohen, A. P. (Ed.) (1986). *Symbolising boundaries*. Manchester: Manchester University Press.
- Cole, J. W., y Wolf, E. R. (1999). *The hidden frontier: ecology and ethnicity in an alpine valley*. London: University of California Press.
- Collier, P. (2013). *Exodus. Immigration and Multiculturalism in the 21st Century*. London: Penguin Books.
- Comaroff, J., y Comaroff, J. (2007). Law and disorder in the postcolony*. *Social Anthropology*, 15(2), 133–152.
- Comaroff, J., y Comaroff, J. L. (2013). *Teoría desde el Sur. O cómo los países centrales evolucionan hacia África*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Comaroff, J. L. (2001). Colonialism, Culture, and the Law: A Foreword. *Law and Social Inquiry*, 26(2), 305–314.
- Comaroff, J. L. (2006). *Reflections on the Anthropology of Law, Governance, and Sovereignty in a brave neo world*. Keynote Lecture: Max Planck Institute for Social Anthropology, Halle, November 2006.
- Cruz Rodríguez, E. (2014). Pluralismo cultural y derechos humanos: la crítica intercultural. *Justicia Juris*, 8(2), 41.

- Das, V., y Poole, D. (2004). *Anthropology in the margins of the state*. Santa Fe, N.M. y Oxford: School of American Research Press.
- De Genova, N. (2013). Spectacles of migrant 'illegality': the scene of exclusion, the obscene of inclusion. *Ethnic and Racial Studies*, 36(7), 1180–1198.
- De Genova, N. (Ed.) (2017). *The Borders of "Europe": Autonomy of Migration, Tactics of Bordering*. Durham y London: Duke University Press.
- De Genova, N. (2018). The "migrant crisis" as racial crisis: do Black Lives Matter in Europe?. *Ethnic and Racial Studies*, 41(10), 1765–1782.
- De Genova, N., y Peutz, N. (2010). *The deportation regime: sovereignty, space, and the freedom of movement*. Durham y London: Duke University Press.
- De Giorgi, A. (2012). Control de la inmigración, post-fordismo y menor elegibilidad: una crítica materialista de la criminalización de la inmigración en Europa. *Crítica Penal y Poder*, 0(2).
- De Lucas, J. (1994). Derechos humanos, legislación positiva e interculturalidad. *Documentacion Social*, (97), 73–90.
- Debord, G. (2006). *La Sociedad del Espectáculo*. Rosario: Kolectivo Editorial Último Recurso.
- Delanty, G., y Rumford, C. (2005). *Rethinking Europe*. Oxford: Routledge
- Díaz Polanco, H. (2005). Los dilemas del pluralismo. En P. Dávalos *Pueblos Indígenas, Estado y democracia*, p. 43–66. Buenos Aires: Flacso.
- Donnan, H., y Wilson, T. M. (1999). *Borders: frontiers of identity, nation and state*. Oxford: Berg.
- Donnan, H., y Wilson, T. M. (2010). *Borderlands: ethnographic approaches to security, power, and identity*. Lanham Md.: University Press of America.
- Douglas, M. (1986). *How Institutions Think*. Padstow: Syracuse University Press.
- Drori, G. S., Meyer, J. W., y Hwang, H. (2006). *Globalization and organization: world society and organizational change*. Oxford University Press.
- Edelman, B. (1973). *Le Droit saisi par la photographie: éléments pour une théorie marxiste du droit*. Paris: F. Maspero.
- Eizaguirre, S., Pradel, M., Terrones, A., Martínez-Celorrio, X., y García, M. (2012). Multilevel Governance and Social Cohesion: Bringing Back Conflict in Citizenship Practices. *Urban Studies*, 49(9), 1999–2016.
- Evans-Pritchard, E. E. (1992). Los Nuer. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Fassin, D. (2007). Humanitarianism as a Politics of Life. *Public Culture*, 19(3), 499–520.
- Fassin, D. (2012a). Les nouvelles frontières de la société française. Paris: La Découverte.
- Fassin, D. (2012b). Ni race, ni racisme. Ce que racialiser veut dire. En D. Fassin (Ed.), *Les nouvelles frontières de la société française*. (pp. 147–172). Paris: La Découverte.
- Fassin, D., y Pandolfi, M. (2010). *Contemporary states of emergency: the politics of military and humanitarian interventions*. (D. Fassin y M. Pandolfi, Eds.). New York: Zone Books.

- Ferrajoli, L. (2013). *Principia Iuris*. Madrid: Trotta.
- Fitzpatrick, P. (1992). *The mythology of modern law*. London y New York: Routledge.
- Fitzpatrick, P. (2007). Is humanity enough? The Secular Theology of Human Rights. *Social Justice y Global Development Journal (LGD)*, (1), 1–14.
- Foucault, M. (1975). *Surveiller et punir : naissance de la prison*. Paris: Gallimard.
- Foucault, M. (1979). *Microfísica del poder*. Madrid: Piqueta.
- Foucault, M. (1991). La Gubernamentalidad. En *Espacios de poder*, p. 9–26. Madrid: La Piqueta.
- Foucault, M. (1996a). *Genealogía del racismo*. La Plata: Altamira.
- Foucault, M. (1996b). *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Foucault, M. (2008). *Seguridad, territorio, población: curso del Collège de France (1977-1978)*. Tres Cantos, Madrid : Akal.
- Foucault, M., (2009). *Nacimiento de la biopolítica: curso del Collège de France (1978-1979)*. Madrid: Akal.
- Fukuyama, F. (1992). *The end of history and the last man*. New York: Free Pres.
- Garelli, G., y Tazzioli, M. (2018). The Humanitarian War Against Migrant Smugglers at Sea. *Antipode*, 50(3), 685–703. <https://doi.org/10.1111/anti.12375>
- Geertz, C. (1996). Anti-antirelativismo. En *Los usos de la diversidad*, p. 93–127. Barcelona: Paidós.
- Gellner, E. (1994). *Naciones y Nacionalismo*. Madrid: Alianza.
- Gil Araujo, S. (2010). Presentación Una sociología (de las migraciones) para la resistencia. *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 19, 235–249.
- Gil Araújo, S. (2006). *Las argucias de la integración. Construcción nacional y gobierno de lo social a través de las políticas de integración de inmigrantes. Los casos de Cataluña y Madrid*. (Tesis Doctoral). Universidad Complutense de Madrid y Universidad de Granada.
- Ginzburg, C. (2016). *El queso y los gusanos. El cosmos según un molinero del siglo XVI*. Barcelona: Ediciones Península.
- Godelier, M. (1984). *Lo ideal y lo material*. Madrid: Taurus.
- Goffman, E. (2001). *Internados. Ensayo sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Griffiths, J. (1986). What is legal pluralism?. *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 18(24), 1–55.
- Guiraudon, V. (1998). Third country nationals and European laws: obstacles to rights' expansion. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24(4), 657–674.
- Habermas, Jürgen. (2002). *Identidades nacionales y postnacionales*. Madrid: Tecnos.

- Habermas, Jürgen. (1995). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Hacking, I. (2001). *¿La construcción Social de Que?*. Barcelona: Paidós.
- Haselsberger, B. (2014). Decoding borders. Appreciating border impacts on space and people. *Planning Theory y Practice*, 15(4), 505–526.
- Hazard, P. (1988). *La crisis de la conciencia europea 1680-1715*. Madrid: Alianza.
- Hobsbawm, E. J., y Ranger, T. O. (2002). *La invención de la Tradición*. Barcelona: Crítica.
- Hobsbawm, E. J. (1991). *Naciones y Nacionalismos desde 1780*. Barcelona: Crítica.
- Hooghe, L., y Marks, G. (2009). A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus. *British Journal of Political Science*, 39(1), 1–23.
- Ignatieff, M. (2000). I. Human Rights as Politics II. Human Rights as Idolatry. The Tanner Lectures on Human Values, Delivered at Princeton University, 287–349.
- Jameson, F. (1991). *Ensayos sobre el posmodernismo*. Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi.
- Jameson, F. (1998). Globalización y estrategia política. *Sociology The Journal Of The British Sociological Association*, 1985, 5–22.
- Krotz, E. (Ed.) (2002). *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*. Barcelona: Anthropos.
- Kymlicka, W. (2006). *Fronteras Territoriales*. Madrid: Trotta.
- Latour, B. (2007). *Nunca fuimos modernos. Ensayo de antropología simétrica*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Lemke, T. (2002). Foucault, Governmentality, and Critique. *Rethinking Marxism*, 14(3), 49–64.
- Lester, E. (2018). *Making Migration Law. The Foreigner, Sovereignty, and the Case of Australia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lévi-Strauss, C. (1986). *La alfarera celosa*. Barcelona: Paidós.
- Lipsky, M. (2010). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. The Russel Sage Foundation.
- Llobera, J. R. (1996). *El dios de la modernidad*. Barcelona: Anagrama
- Lukács, G. (1970). *Historia y Conciencia de Clase*. La Habana: Instituto del Libro.
- Lvovich, D. (2003). Hobsbawm y Nairn frente al problema del nacionalismo: dos perspectivas enfrentadas en el seno del marxismo británico. *Sociohistórica*, (1989), 53–77.
- Maine, H. (1893). *El Derecho Antiguo Considerado En Sus Relaciones Parte General. El derecho antiguo*. Madrid: Escuela Tipográfica del Hospicio.
- Malinowski, B. (1973). *Los Argonautas del Pacífico Occidental*. Barcelona: Planeta de Agostini.
- Malkki, L. H. (1996). Speechless Emissaries: Refugees, Humanitarianism, and Dehistoricization. *Cultural Anthropology*, 11(3), 377–404.

- Malkki, L. H. (2015). *The need to help : the domestic arts of international humanitarianism*. Durham y London: Duke University Press.
- Mandelbaum, M. M. (2013). The Gellnerian modality revisited : towards a 'genealogy' of cultural homogenization and nation-state congruency. *Ethnic and Racial Studies*, 37(11), 2014–2033.
- Martín Díaz, E., y de la Obra Sierra, S. (Eds.) (1998). *Repensando la ciudadanía*. Sevilla: Fundación El Monte.
- Martínez Veiga, U. (2017). Genealogía del concepto de derechos humanos y su aplicación a la inmigración irregular y el refugio. En P. Palenzuela Chamorro (Ed.), *Antropología y compromiso: homenaje al profesor Isidoro Moreno*, p. 149–182. Sevilla: Editorial Universidad de Sevilla.
- Marx, K. (1989). *Contribución a la crítica de la economía política*. México D.F.: Editorial Progreso.
- Marx, K. (2010). *Crítica de la filosofía del estado de Hegel*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.
- McLuhan, M., y Powers, B. R. (1995). *La aldea global : transformaciones en la vida y los medios de comunicación mundiales en el siglo XXI*. Barcelona: Gedisa.
- Merry, S. E. (2006). Anthropology and International Law. *Annual Review of Anthropology*, 35(1), 99–116.
- Merry, S. E. (2014). Global legal pluralism and the temporality of soft law. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 46(1), 108–122.
- Mertus, J. (2013). Is it reasonable for one state to invade another for humanitarian reasons? The “declaratory tradition” and the UN Charter. En C. Holder y D. Reidy (Eds.), *Human Rights. The Hard Questions*, p. 329–346. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mezzadra, S., y Neilson, B. (2017). *La frontera como método o la multiplicación del trabajo*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Mitropoulos, A., y Neilson, B. (2006). Exceptional Times, Non-governmental Spacings, and Impolitical Movements. *Vacarme*, 34. <https://vacarme.org/article484.html>
- Moore, S. F. (1983). *Law as Process: An Anthropological Approach*. London: Routledge.
- Moore, S. F. (1986). *Social Facts y Fabrications. “Customary” law on Kilimanjaro, 1880-1980*. New York: Cambridge University Press.
- Moore, S. F. (2001a). Certainties undone: fifty turbulent years of legal anthropology, 1949-1999. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 7(1), 95–116.
- Moore, S. F. (2001b). The International Production of Authoritative Knowledge. *Ethnography*, 2(2), 161-189.
- Moreno Feliu, P. (2011). *El bosque de las Gracias y sus pasatiempos : raíces de la antropología económica*. Madrid: Editorial Trotta.
- Nairn, T. (1981). *The break-up of Britain : crisis and neonationalism*. London: NLB and Verso Editions.

- Nairn, T. (1997). *Faces of Nationalism. Janus Revisited*. London: Verso.
- Nairn, T., y James, P. (2005). *Global Matrix: Nationalism, Globalism and State-Terrorism*. London: Pluto Press.
- Negri, A. (2015). *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Noll, G. (2003). Visions of the Exceptional: Legal and Theoretical Issues Raised by Transit Processing Centres and Protection Zones. *European Journal of Migration and Law*, 5(3), 303–341.
- Orford, A. (2010). The Passions of Protection: Sovereign Authority and Humanitarian War. En D. Fassin y M. Pandolfi (Eds.), *Contemporary States of Emergency: The Politics of Military and Humanitarian Interventions*, p. 335–356. New York: Zone Books.
- Palidda, S. (2014). Emigrations et immigrations, mobilités humaines: un fait politique total. Intervención plenaria en el congreso internacional Mobilités, en Ottawa. https://www.academia.edu/32638603/Emigrations_Immigrations_Mobilites_Humaines_un_Fait_Politique_Total
- Pardo Getino, L. A. (2010). Los derechos humanos en el marco de la última reforma de la Unión Europea. *Revista General de Derecho Europeo*, 21, 2010, (21), 1–33.
- Pécoud, A., y Geiger, M. (Eds.) (2010). *The Politics of International Migration Management*. Chippenham y Eastbourne: Palgrave Macmillan.
- Rancière, J. (2007). *El odio a la democracia*. Madrid: Amorrortu.
- Rawls, J. (2005). *La teoría de la justicia*. México D.F.: FCE - Fondo de Cultura económica.
- Renteln, A. D. (2013). The significance of cultural difference. En C. Holder y D. Reidy (Eds.), *Human Rights. The Hard Questions*, p. 79–99. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sassen, S. (2016). A Massive Loss of Habitat: New Drivers for Migration. *Sociology of Development*, 2(2), 204–233.
- Sassen, Saskia. (2013a). *Inmigrantes y ciudadanos. De las migraciones masivas a la Europa Fortaleza*. Madrid: Siglo XXI.
- Sassen, Saskia. (2013b). *Territorio, autoridad y derechos*. Madrid: Katz.
- Sassen, Saskia. (2015). *Expulsiones : brutalidad y complejidad en la economía global*. Madrid : Katz.
- Sayad, A. (1999). *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*. Paris: Le Seuil.
- Sayad, A., y Neiburg, F. (1996). Colonialismo e Migrações - Entrevista a Abdelmalek Sayad. *Mana. Estudos de Antropologia Social*, 2(1), 155–170.
- Schloenhardt, A., y Crai, C. (2015). Turning Back the Boats": Australia's Interdiction of Irregular Migrants at Sea. *International Journal of Refugee Law*, 27(4), 536–572.
- Scholten, P., y Penninx, R. (2016). *The Multilevel Governance of Migration and Integration*. Cham: Springer.

- Shelton, D. (2009). Soft Law. En D. Armstrong (Ed.), *Routledge Handbook of International Law*, p. 68–80. London y New York: Routledge.
- Shore, C., y Wright, S. (1997). *Anthropology of policy : critical perspectives on governance and power*. London: Routledge.
- Smith, A. D. (1998). *Nationalism and modernism a critical survey of recent theories of nations and nationalism*. London: Routledge.
- Suárez Navaz, L. (2004). *Rebordering the Mediterranean: boundaries and citizenship in southern Europe*. New York: Berghahn Books.
- Terradas i Saborit, I. (1999). Antropología jurídica: en torno al replanteamiento de Louis Assier-Andrieu. *Areas: Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (19), 51–66.
- Ticktin, M. (2005). Policing and Humanitarianism in France: Immigration and the turn to law as State of Exception. *Interventions*, 7(3), 346–368.
- Ticktin, M. (2014). Transnational Humanitarianism. *Annual Review of Anthropology*, 43(1), 273–289.
- Ticktin, M. (2015). Los problemas de las fronteras humanitarias. *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, LXX(2), 291–297.
- Turner, Victor W. (2007). *La selva de los símbolos: aspectos del Ndembu*. Madrid : Siglo XXI.
- Turner, Victor Witter. (1988). *El proceso ritual estructura y antiestructura*. Madrid: Taurus.
- Vaughan-Williams, N. (2015). *Europe's Border Crisis. Biopolitical Security and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Von Benda-Beckmann, F. (2008). Riding or killing the centaur? Reflections on the identities of legal anthropology. *International Journal of Law in Context*, 4(2), 85–110.
- Wacquant, L. (2012). Three steps to a historical anthropology of actually existing neoliberalism. *Social Anthropology*, 20(1), 66–79.
- Wacquant, L. (2014). Marginality , ethnicity and penalty in the neo- liberal city : an analytic cartography. *Ethnic and Racial Studies*, 37(10), 1687–1711.
- Walters, W. (2006). Border/Control. *European Journal of Social Theory*, 9(2), 187–203.
- Weiler, J. (1993). Thou shalt not oppress a stranger (Ex: 23: 9): on the judicial protection of the human rights of non-EC nationals. En H. Schermers (Ed.), *Free Movement of Persons in Europe. Legal Problems and Experiences*, p. 248–271. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Wilson, R. (1997). *Human rights, culture and context: anthropological perspectives*. Sterling, Va.: Pluto Press.
- Wilson, R. (2005). *Human rights in the War on Terror*. New York : Cambridge University Press.
- Wimmer, A., y Glick Schiller, N. (2002). Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences. *Global Networks*, 2(4), 301–334.
- Wolf, E. R. (2014). *Europa y la gente sin historia*. México D.F.: FCE - Fondo de Cultura Económica.

Zimmermann, A., y Favell, A. (2011). Governmentality, political field or public sphere? theoretical alternatives in the political sociology of the EU. *European Journal of Social Theory*, 14(4), 489–515.

Zurn, M. (2004). Global Governance and Legitimacy Problems. *Government and Opposition*, 39(2), 260–287.

Capítulo 2. Generar un modelo para el estudio de las fronteras como formas de gobierno y de reglamentación desde la antropología.

“La palabra técnica viene de la raíz indoeuropea ‘teks’, hendir una madera con el hacha. La técnica es fragmentaria: descompone el espacio en puntos, el tiempo en momentos”.

Jesus Ibañez, El regreso del sujeto.

La metodología de esta investigación ha estado compuesta por un diálogo entre el trabajo de campo etnográfico y del análisis documental de los principales instrumentos jurídicos y técnicos con los que se ha construido el gobierno de las fronteras europeas. Esta forma de investigar está basada en mis objetivos teóricos de comprender el desarrollo de estas dinámicas de gobierno como un proceso de construcción social. Entender los procesos de reglamentación y la lógica cultural particular que los dominaba pasaba por comprender los distintos ámbitos de producción y puesta en práctica de dichas lógicas. El espacio en el que construí mi interpretación se forma en este proceso de ida y vuelta entre el estudio teórico, el análisis de los documentos jurídicos y técnicos, y el estudio de los contextos locales y regionales de las zonas y lugares de frontera a través del trabajo de campo etnográfico.

El objetivo de mi tesis, en este punto, debe haber quedado claro tras la exposición de sus bases teóricas. Podríamos reducirlo y formularlo así. Lo que se pretende comprender es cómo el régimen de gobierno en y a través de las fronteras de Europa ha pasado a estar dominado por una lógica securitario-humanitaria, y cómo esto se ha desarrollado en los procesos de reglamentación. Esta lógica procede de la interacción de los actores de unos ciertos campos sociales, que han conseguido imponer a lo largo de la historia reciente sus formas de conocimiento hasta convertirlas en dispositivos de saber-poder en diálogo con las formas de reglamentación que permiten establecer categorías sociales, directrices para el gobierno y técnicas y tecnologías para su aplicación. El proceso histórico a través del cual se ha configurado esta lógica dominante no es un proceso descendente, no es un proceso de arriba hacia abajo, de lo global o lo europeo a lo nacional y local. Estos elementos no se entienden en esta investigación en ese sentido, sino como marcos de referencia. La lógica que podríamos decir proviene de un desarrollo europeo en las formas de comprender el gobierno en las fronteras es consolidada sólo en tanto que se hace “viva” en el gobierno de la cotidianeidad de las zonas de frontera locales, y en tanto que es incorporada en las formas de reglamentación que todavía son a día de hoy un terreno principalmente vinculado al modelo del estado-nación. Podría decirse, al contrario, que son las formas de gobernar y reglamentar la cotidianeidad de las zonas de frontera las que determinan la evolución de las formas en las que las lógicas culturales son incorporadas en las reglamentaciones europeas. Por último, el marco del estado-nación sigue manteniendo una importancia capital. Las transformaciones en las formas de reglamentación y de gobierno europeas (o globales) no vienen a debilitar o a fortalecer al estado-nación, sino a modificar su contenido como estructura de organización social. En el proceso histórico en el que se ha configurado la lógica securitario-humanitaria tienen relevancia los tres marcos de referencia y la articulación específica entre ellos. Esto es obvio cuando se estudian actores particulares entre los actores humanitarios, las ONG globales

que sin embargo están presentes en las zonas de frontera en base a formas locales de movilización de la ciudadanía y en el marco específico de las atribuciones recibidas por las instituciones nacionales y por la propia dirección nacional de la organización; o de los actores securitarios, como el agente de vigilancia de fronteras que se encuentra en una zona de frontera, perteneciendo a un cuerpo nacional de fuerzas del orden y habiendo sido miembro de o habiendo recibido entrenamiento por un compañero que fue miembro de Frontex. Estos son dos ejemplos abstractos, pero nos sirven para señalar como se han creado, dentro de los campos burocráticos, espacios transnacionales de contacto e intercambio que alcanzan hasta los funcionarios de a pie de calle y que son más intensos conforme escalamos en las jerarquías de los distintos grupos de actores. Estas cuestiones son precisadas en los estudios etnográficos y teóricos con mayor profundidad. El propósito de reflejarlas aquí es porque tienen relevancia a la hora de establecer la metodología empleada para realizar esta investigación.

En este marco metodológico no voy a ampliar las consideraciones teóricas respecto a los objetos de investigación y sobre la construcción de los mismos. La exposición sobre la metodología se compone en dos partes. Una primera parte está centrada en cómo se desarrolla la investigación etnográfica para este objeto tan particular. Aquí estableceré el cómo y por qué he desarrollado una etnografía multisituada, cuáles han sido las formas de interacción con los actores en el terreno y, en relación a esto, qué tipo de técnicas de investigación han sido aplicadas. En una segunda parte revisaré cómo se ha desarrollado el análisis sobre los documentos técnicos y jurídicos, fuentes de la reglamentación.

Antes de abordar esta tarea hay una cuestión fundamental relativa al tipo de análisis. Esta investigación tiene una finalidad heurística, busca comprender cómo se ha desarrollado un proceso histórico particular y desentrañar sus mecanismos en la cotidianeidad de las zonas de frontera estudiadas; pero por otra parte tiene la pretensión de ser de utilidad social. Sin embargo, la complejidad intrínseca a la investigación lleva a que los resultados sean presentados de una manera que requiere una formación previa, un conocimiento previo por parte del lector, tanto de la dimensión jurídico-política del contexto europeo como de los marcos de análisis de las ciencias sociales y de la antropología en particular. Esto es algo que ha afectado de manera clara la tesis. Creo que puede justificarse la complejidad de la forma que adopta esta presentación de resultados de investigación como una investigación dedicada a un público principalmente académico y especialista, que encontrará en esta investigación una profundización de análisis parciales y variados que he intentado coordinar, y una forma de coordinación teórica que permite hacer trabajar juntas a distintas tradiciones de interpretación de las ciencias sociales en el análisis de la producción de la realidad social. Esto puede verse como parte de la carga tradicional de la propia antropología jurídica, ese “centauro”, ese corpus disciplinar que se esfuerza por hacer entrar en diálogo procesos sociales que normalmente son interpretados de manera separada, como si fueran áreas independientes de la realidad social: los procesos de reglamentación, los procesos simbólicos y de imaginación social de la realidad, y las dinámicas de gobierno. Es por esta razón que he intentado explorar, en paralelo al desarrollo de esta investigación, posibles opciones para la comunicación de los resultados fuera del ámbito académico y especializado. Una de las respuestas ha sido el desarrollo de colaboraciones con el mundo del arte y de la creación audiovisual, a través de la cual se pueden explorar modelos de comunicación más flexibles, accesibles y prácticos para la difusión de los resultados. Sin embargo, el desarrollo de la

investigación y de una presentación de resultados como esta sigue siendo la única forma posible de recoger la complejidad del estudio con el nivel de detalle y de riqueza que puede convertirlo en una herramienta para la evaluación de los procesos sociopolíticos actuales.

2.1. Hacer investigación etnográfica del gobierno en y a través de las fronteras: Investigación multisituada, patrones de relación en el terreno y experimentación en las técnicas de investigación.

2.1.1. Investigación multisituada.

Para realizar un trabajo etnográfico de la fronterización de Europa es necesario recurrir a una forma de etnografía que no es ya novedosa: la etnografía multisituada. Esta etnografía consiste básicamente en el desarrollo del trabajo de campo etnográfico en una serie complementaria de lugares que son seleccionados en función a una relación conceptual entre ellos. Sin embargo, no es sólo la colección de una serie de trabajos etnográficos locales que son sumados, sino que es una forma de aplicar la etnografía a procesos socioculturales que están en relación con las nuevas formas de imaginar los mundos en la modernidad desbordada. G. Marcus (2001: 113) define esta aproximación metodológica así:

“Se dice que la etnografía pone atención en lo cotidiano, en el conocimiento cara a cara de comunidades y grupos. La idea de que pueda expandirse de su comprometido localismo para representar un sistema que es captado mucho mejor por modelos abstractos y estadísticas agregadas parece algo antitético y que va más allá de sus límites. No obstante la etnografía multilocal es un ejercicio de mapear un terreno, su finalidad no es la representación holística ni generar un retrato etnográfico del sistema mundo como totalidad. Más bien, sostiene que cualquier etnografía de una formación cultural en el sistema mundo es también una etnografía del sistema y que, por tanto, no puede ser entendida sólo en términos de la puesta en escena convencional de la etnografía unilocal, suponiendo realmente que el objeto de estudio sea la formación cultural producida en diferentes localidades, y no necesariamente las condiciones de un grupo particular de sujetos. Para la etnografía, entonces, no existe lo global en el contraste local-global tan frecuentemente evocado en estos tiempos. Lo global es una dimensión emergente en la discusión sobre la conexión entre lugares en la etnografía multilocal”.

En este sentido, Marcus señala que la multilocalidad de la investigación ya se había desarrollado en estudios clásicos de la disciplina (poniendo de ejemplo a Malinowski, 1973 [1922]), e igualmente en otras disciplinas afines a los propósitos hermenéuticos de la antropología, como la historia cultural, sin que se hubiera por ello cuestionado o pensado como incompatible el desarrollo de estas formas de estudio con la aprehensión de la cotidianidad y sin cuestionar, por tanto, el valor del trabajo de campo etnográfico a la hora de captar las formas culturales. De hecho, el autor señala que para la construcción de campos interdisciplinarios donde la antropología ha desarrollado un corpus propio, unas subdisciplinas específicas para el estudio de estos ámbitos interdisciplinarios, el trabajo de campo multisituado es fundamental. El señala los estudios sobre los medios de comunicación y sobre el desarrollo de la medicina, para explorar cómo la antropología de los medios y la

antropología médica han empleado la etnografía multisituada como herramienta analítica. Lo mismo sería aplicable a la antropología jurídica, aunque por el carácter de esta muchas veces haya estado más centrada en estudios teóricos de cómo interaccionan distintos marcos jurídicos y normativos en un contexto local concreto antes que en la realización de etnografías multisituadas para el análisis de los procesos de reglamentación en sí. Sin embargo, en el ámbito interdisciplinar de los estudios críticos de frontera la etnografía multisituada es aplicada como técnica dominante y no sólo por los antropólogos que participan en este ámbito, sino por todos los investigadores independientemente de su disciplina de procedencia. Las fronteras como objeto de estudio invita por sus características intrínsecas a ser abordada a través de esta estrategia, ya que las producciones de reglamentación y las formas de gobierno de las fronteras, a pesar de que puedan ser encuadradas en marcos amplios como los nacionales o supranacionales, son ejercidos en su concreción localizada y de manera particular en relación a las formas de organización social de la cotidianidad en las zonas y lugares de frontera.

Marcus, por otra parte, afirma que *“la investigación multilocal está diseñada alrededor de cadenas, sendas, tramas, conjunciones o yuxtaposiciones de locaciones en las cuales el etnógrafo establece alguna forma de presencia, literal o física, con una lógica explícita de asociación o conexión entre sitios que de hecho definen el argumento de la etnografía”* (2001: 118). A partir de esta concepción, él ha señalado varias formas de crear estas conexiones entre distintos lugares o dimensiones:

(1) “Seguir a las personas”. Para Marcus es quizás la forma más obvia y clásica de etnografía multisituada, en la que el relato etnográfico de unos actores particulares es articulado con su traslación por lugares diferentes. Uno de los ámbitos de aplicación principal han sido los estudios sobre migraciones, y en concreto los estudios sobre las diásporas. Este tipo de estrategia ha sido la empleada por L. Suárez Navaz (2004), que al estudiar la “refronterización del Mediterráneo”, realizó un trabajo de campo multisituado que la llevó desde Andalucía a Senegal, siguiendo a las personas que estaban siendo cruzadas por las fronteras en el proceso de resignificación de las categorías sociales que ella estudia.

(2) “Seguir los objetos”. Esto es algo que también ha sido desarrollado por la antropología clásica, y en particular por la antropología de inspiración marxista que se interesó por la expansión del mercado global. Marcus señala como ejemplo la investigación de Wallerstein (2006), quien basa en la circulación de la mercancía su propuesta del sistema mundo, y la investigación de S. W. Mintz (1996), que estudia la reestructuración de las formas de organización social a través de la producción y distribución del azúcar como bien de consumo.

(3) “Seguir la metáfora”. Es aquella centrada en el seguimiento de la difusión social de los discursos, signos y símbolos. *“Esta modalidad de construir investigación multilocal es especialmente potente para unir locaciones de producción cultural que no han sido conectadas de manera evidente y, por tanto, para crear nuevas visiones, empíricamente argumentadas, de panoramas sociales”* (Marcus, 2001: 120). Parte de nuestro trabajo podría interpretarse de esta forma, como la puesta en relación de la geografía no evidente de cómo se construyen formas particulares de conocimientos y cómo acaban estableciéndose como formas de saber-poder. Algo parecido ha sido realizado por V. Tsianos y S. Karakayali (2010) en torno a la

mitificación de “Europa Fortaleza”; sin embargo los autores han querido, a través de su trabajo de campo etnográfico, demostrar la falsedad de este mito. Esto nos muestra como en el campo de los estudios críticos de frontera si bien se ha recibido e incorporado la metodología de la antropología no se ha hecho de la misma manera **con** algunos de los presupuestos teóricos fundamentales de la disciplina en la que se funda, como en relación a la interpretación de los mitos no en su veracidad como ajuste a la realidad sino en su conexión con otros conjuntos de mitos y construcciones simbólicas que sirven para interpretar la realidad.

(4) “Seguir la trama, historia o alegoría”. Una etnografía multisituada que se centraría en cómo se articulan formas de narración en distintos espacios sociales, algo que vincula Marcus a los estudios sobre mitos de Levi-Strauss. Para nosotros esto es fundamental, puesto que una de las formas principales para comprender el desarrollo de los procesos de reglamentación tiene que ver con la difusión de mitologías específicas de la modernidad desbordada, y en particular con la difusión de ciertas formas de saber poder a través del espectáculo que tiene su reproducción muy particular en las fronteras que son al mismo tiempo escenario y producto del espectáculo.

(5) “Seguir la vida o biografía”. Se basaría en la producción de historias de vida multilocalizadas, siguiendo, como en el primero de los modelos propuesto, el movimiento de unas personas en clave de la narración y representación de sus vidas.

(6) “Seguir el conflicto”. Un tipo de estrategia que Marcus relaciona directamente con el ámbito de la antropología jurídica, pero que no se limitaría a ella. *“Más allá del contexto de la antropología legal, los asuntos más discutidos en la sociedad contemporánea se refieren simultáneamente a esferas de la vida cotidiana, instituciones legales y medios masivos de comunicación. Por lo tanto, los estudios etnográficos de estos temas requieren una construcción multilocal, probablemente de manera más explícita que cualquiera de las modalidades ya señaladas”* (2001: 121). Es evidente que esta investigación encaja perfectamente en la descripción de Marcus, aunque, a diferencia del autor, nuestro objetivo es no el seguimiento de un conflicto sino al contrario, la construcción de procesos de verdad y su incorporación a las dinámicas de poder y de imaginación social que vinculan los aspectos de la cotidianidad, de las instituciones legales y de la “economía global de la cultura” (Appadurai, 2001).

Más allá de las vinculaciones ya establecidas con algunas de las estrategias destacadas por Marcus, mi proyecto tiene relación con todas ellas, o mejor dicho, la etnografía multisituada que surgió a partir de la combinación inicial de algunas de estas estrategias acabó, por el propio carácter emergente del trabajo de campo, tomando elementos de otras estrategias. Es necesario reconocerlo. Cuando inicié esta tesis empecé estudiando las fronteras de Ceuta y Melilla, centrándome más en la primera por su cercanía y por los contactos desarrollados con distintos actores presentes allí; fue a partir de estos contactos en terreno que me surgió la opción de ir a realizar trabajo de campo en Grecia. Planeando el viaje a Grecia, mi objetivo era estudiar el naciente sistema de Hotspots en las islas griegas y en concreto el Hotspot de Moria en Lesbos; sin embargo, la situación cambió drásticamente por las decisiones políticas (que se explican más detalladamente en el estudio de caso) y Moria pasó a ser un centro cerrado. Fue

gracias a las redes de voluntarios y activistas con las que estaba planificando mi viaje que me puse en contacto con las personas que desarrollaban actividades de humanitarismo voluntario en Katsikas, donde finalmente realicé mi trabajo de campo. Fue a partir de estas dos experiencias que acabé por definir cuál sería mi objeto de estudio teórico y por tanto que decidí cuales serían las siguientes localizaciones de mi trabajo de campo.

Cuando ya, gracias a las primeras investigaciones en terreno, comencé a tener más claro cuál era el eje de mi investigación, definí como objetivo acercarme a los distintos tipos de fronteras europeas, pensando en tres tipos básicos de fronteras que habían sido redefinidos por el proceso de fronterización de la Unión Europea:

(1) Las fronteras exteriores de la Unión Europea. Estas serían estudiadas a partir de los casos de Ceuta y Melilla, que son además los casos paradigmáticos de fortificación de las fronteras exteriores europeas.

(2) Las fronteras interiores de la Unión Europea e interiores al espacio Schengen. Este era el caso de Ventimiglia, la ciudad fronteriza entre Italia y Francia que se convirtió en el escenario de un proceso histórico que acabó modificando el propio proceso de reglamentación a nivel europeo y las dinámicas de gobierno de los estados implicados y a nivel europeo.

(3) Las fronteras interiores de la Unión Europea y exteriores al espacio Schengen. Una forma muy particular que afecta a las fronteras con Reino Unido y con Dinamarca, y que fue estudiado a través del trabajo de campo etnográfico en Calais.

(4) Las fronteras europeas más allá de los límites geopolíticos de los estados. En la producción del gobierno a través de las fronteras, una multiplicidad de lugares en el interior de los estados, y muy alejados de sus límites, han sido configurados como lugares de fronteras. Esto podría haberse estudiado en relación a varios tipos de lugares de frontera, como los aeropuertos y las “zonas de nadie” que se han construido en torno a ellos. En esta investigación, me he centrado en un tipo particular de lugar de frontera que se sitúa en el interior de los estados: los centros de detención humanitaria. Estudiados de manera particular a través del caso de Katsikas y de obligada referencia en los casos de Ventimiglia y Calais, estos lugares son clave para comprender el desarrollo del proceso de fronterización y el gobierno a través de las fronteras en Europa.

2.1.2. Patrones de relación.

El trabajo de campo etnográfico se basa en la interacción social del antropólogo en el contexto localizado. No sólo a través de la técnica de la observación participante, sino por la mera necesidad de presencia física para poder desarrollar el análisis. Estar, con la puesta en juego de todas las percepciones de un entorno social, es la clave de la etnografía. Pero es un estar y un ser, puesto que no se está como ente aislado sino que se está como parte de un proceso social, como un actor más en el proceso social, un actor extraño y extrañamente percibido en muchos casos, en otros de manera totalmente anónima e inadvertida.

Los antropólogos instrumentalizan las relaciones sociales que generan durante su trabajo de campo con los actores presentes allí, pero lo hacen de manera diferente a otros profesionales como los periodistas o investigadores securitarios. Esta instrumentalización no significa una

cosificación de las personas ni su reducción a mera fuente de información. Si bien el antropólogo obtiene la información de su contacto con las personas no tiene que forzar a las personas a producir ninguna información, no tiene porqué emplear ningún método inquisitivo u obligar a la persona a formular argumentaciones o explicaciones sobre temas que no desea. El antropólogo está interesado por la cotidianeidad de las relaciones y por tanto puede mantener una relación más profunda y menos invasiva como medio para alcanzar la comprensión que busca.

Estas dos asunciones básicas sobre el trabajo de campo etnográfico son interpeladas por la propia naturaleza del campo donde se aplican, y el campo donde las he debido aplicar es muy particular y sensible. Por una parte respecto a los migrantes y por otra respecto a los actores humanitarios y securitarios que ejercen el gobierno en las zonas y lugares de frontera.

A la hora de desarrollar esta investigación, la forma más fácil de acceder a determinadas situaciones y procesos sociales ha sido a través de la observación participante, implicándome personalmente en las actividades de las organizaciones del humanitarismo voluntario que se desarrollaban. Esto me ponía en una situación muy particular respecto a los migrantes, para quién en muchos casos pasaba a ser una “autoridad”. El ejemplo más evidente de esto fue durante mi trabajo de campo en el campamento de recepción oficial de Katsikas, en Grecia:

Allí la organización del campamento estaba titularmente bajo la coordinación del ejército griego pero eran, sin embargo, las organizaciones humanitarias las que organizaban la cotidianeidad del lugar y gestionaban la mayoría de servicios y recursos que se ponían a disposición de las personas migrantes que estaban viviendo allí. Estas eran organizaciones de humanitarismo voluntario, cuyas estructuras y jerarquías eran indeterminadas y estaban marcadas por la experiencia, la proactividad de las personas y sus capacidades específicas, y por la antigüedad en el lugar. Tras un tiempo allí, cualquiera que se vinculara con las tareas principales acaba siendo un rostro reconocido por los exiliados en Katsikas. El conflicto venía respecto a la limitación de recursos, el principio de establecer un reparto igualitario y equitativo, y la voluntad de los voluntarios de realizar acciones personales de apoyo a través de la asignación personal de recursos a exiliados a partir de su interrelación personal. Para los exiliados los voluntarios eran los que controlaban los recursos, y las relaciones personales tenían muchas veces estos recursos como medio. Pero no era una relación basada en el don sino en la evergesia porque no existía la posibilidad de retorno, de devolución; la caridad de unos voluntarios que podían saltarse unas normas de reparto y asignación de recursos que para los exiliados aparecían como infranqueables y cuyos únicos guardianes eran los voluntarios mismos que las infringían continuamente, no sin razón en muchos casos ya que la burocratización de las distribuciones provocaba serias deficiencias en la asignación de recursos de primerísima necesidad. Los exiliados estaban continuamente sometidos a la exigencia de información. El interrogatorio al que se los sometía para que demostraran que eran “refugiados”; las formas de inquisición de las agencias humanitarias y en particular de los equipos de comunicación de las agencias humanitarias profesionalizadas, que cada cierto tiempo aparecían en el campo para hacer fotos, tomar videos, entrevistar y recoger cualquier tipo de testimonio que consiguieran; las formas de conocimiento de las fuerzas de seguridad presentes en el campamento, que revisaban y controlaban cierto tipo de actividades; y las propias formas de conocimiento que desarrollaban las organizaciones humanitarias para

gestionar la cotidianeidad. Todas ellas eran formas de “extracción” en el sentido más brutal del término de información por parte de distintos actores de unas personas que estaban “libremente detenidas” en aquel campamento.

Explico esto para mostrar la complejidad de realizar mi labor como antropólogo en un contexto donde las personas mantenían una relación conmigo bien distinta cotidianamente. Una de las primeras tareas que me pidieron que realizara las dos coordinadoras del campamento, cuando ya había mostrado mi capacidad de interacción y mi facilidad para acercarme a los exiliados, fue que las ayudara a difundir una información particular entre los distintos grupos. Tuve éxito. La siguiente fue la renovación de un “censo” que ya se había realizado las primeras semanas de vida del campamento pero que era necesario renovar. Un fotógrafo era el encargado de acompañarme y, además de hacer fotos del lugar, me pidió que si podía preguntarle a cada unidad familiar si podía retratarlos en una fotografía junto a su tienda. Para mí como antropólogo y estando inspirado por las teorías de Foucault fue una experiencia muy particular colaborar con la renovación de un censo en el cual, para mayor controversia, se relacionaba con una colección de fotografías de las distintas unidades familiares. Ese fue sin duda uno de los momentos más reveladores de mi trabajo de campo allí, y también en cuanto a la decisión de que técnicas de investigación aplicar. Ninguna familia se negó a ser retratada. Esto no era normal, si atendemos a las pautas de actuación de estos grupos en otros contextos. Yo, como censor del campamento, podría haberles pedido en aquel momento lo que quisiera, haber preguntado cualquier información que deseara, y seguramente me la habrían dado. Pero eso habría sido, desde mi punto de vista, contrario a la ética de la antropología y a su compromiso primero con las personas que están en situaciones de alteridad y cuyas realidades son estudiadas por el antropólogo. En este caso, los informantes eran cautivos, y haber aplicado técnicas formales de investigación habría sido reproducir el tipo de ejercicio que realizaban periodistas y actores humanitarios y securitarios. Por ello decidí no realizar entrevistas formales ni sacar nunca la grabadora. Habría sido someter a interrogatorio a un detenido que ya había vivido bastantes. Las historias que conocí, al contrario, fueron voluntariamente expuestas, narradas por sus protagonistas en una situación donde ellos querían presentarlas por una motivación personal y determinada, desde el intercambio de historias, la presentación de una consideración personal, o cualquier otro de las infinitas razones que motivan a las personas a intercambiar historias cuando se relacionan. No en todos los lugares la situación ha sido así, y en otros puntos si he realizado entrevistas formales no sólo con grabadora sino registrando la entrevista de manera audiovisual; pero las circunstancias han sido las que han definido en qué medida un tipo de relación de ese tipo podía ser mantenido o no, intentando mantener un compromiso ético con las personas migrantes y exiliadas en primer lugar.

Otra cuestión ha sido la relación con los actores humanitarios y securitarios. Mi forma de acercamiento ha estado, por regla general, marcada por mi involucración en actividades de organizaciones basadas en el humanitarismo voluntario. Gracias a ello tenía acceso a los espacios de organización interna, a las formas de producción de conocimiento siendo un actor de las mismas como en el caso de la renovación del censo apenas descrito. En ocasiones la vinculación ha sido menos intensa, vinculándome a actividades concretas y no a la organización general del trabajo. Pero es todos los casos mi participación como voluntario en las organizaciones por las que me interesaba o en organizaciones que colaboraban con ellas

me ha permitido un acercamiento gradual y visto como positivo. De hecho, y pido perdón por una reflexión narcisista pero que considero interesante, creo haber contribuido de manera positiva en varias situaciones a la labor de los distintos grupos. Por ejemplo en Ventimiglia los colectivos de voluntarios de Caritas y los colectivos de voluntarios del proyecto 20K no mantenían contacto hasta que yo y un grupo de voluntarios internacionales, principalmente españoles, estuvimos allí; gracias a ello se vinculó a los actores del proyecto 20K, que gestionaban el punto de referencia para los migrantes en Ventimiglia (el llamado *infopoint*) con la red de acogida informal que desarrollaban voluntarios de la región y que provenían en su mayoría del voluntariado vinculado a las organizaciones católicas. Este tipo de aportaciones me permitía una relación cordial con los actores humanitarios a los que he tenido opción de entrevistar de manera formal según avanzaba mi participación en estas redes. Eso no quiere decir que yo ocultara mi posición como académico ni mis críticas a ciertas formas de trabajo, que podían ser expresadas en el interior de las propias organizaciones y que de hecho eran bien recibidas en muchos casos. En resumen, la observación participante fue la técnica de entrada en el campo etnográfico en la mayoría de las situaciones y con un considerable éxito a la hora de permitirme establecer contactos con las organizaciones humanitarias. La cuestión que surge, sin embargo, es que el mismo éxito en la colaboración con una organización podía suponer el fracaso en el contacto con otras organizaciones humanitarias que competían entre sí en un contexto particular. Esto es especialmente cierto en los contextos en los que las organizaciones de humanitarismo voluntario competían con organizaciones profesionalizadas, que tendían a verlas como un rival potencial y por tanto a mantener ciertas formas de bloqueo de la información, y más aún en los contextos donde, como en Calais, las organizaciones de humanitarismo voluntario competían entre sí por los recursos de la solidaridad de la sociedad civil, por el mercado de las donaciones, y se encontraban en un proceso ellas mismas de profesionalización. Esto ha sido difícil de resolver y una de las mejores maneras que he encontrado ha sido aplicar las propias técnicas del humanitarismo en cuanto a la producción de productos para la comunicación: los actores que podían verme como un competidor si los aproximaba como voluntario de una organización rival, estaban muy dispuestos a participar en entrevistas formales con medios audiovisuales para exponer sus proyectos y darse a conocer. Entre los actores humanitarios de las organizaciones profesionalizadas abundan los actores especializados en la materia jurídica, actores que provienen del campo jurídico. El contacto con ellos, la posibilidad de realizar entrevistas y de acompañarlos en su trabajo ha sido clave para el desarrollo de esta tesis, tanto para comprender sus lógicas como para entender cómo esta lógica incide en el proceso de reglamentación. Una de las formas más relevantes para el desarrollo de este tipo de análisis ha sido el contacto con actores humanitarios y jurídicos que trabajaban en lugares de detención humanitaria. Conseguir este tipo de contacto ha sido muy difícil en la mayoría de situaciones, y se ha realizado de una manera muy formalizada, lo que no permitía conocer el ejercicio de estas cuestiones en la cotidianeidad, excepto en contadas ocasiones donde la persona tenía una motivación personal por colaborar y abrirme la posibilidad de acompañarla de manera más regular.

Por otra parte, esta forma de entrada en el campo me ha generado serias dificultades para trabajar y acercarme a otro tipo de actores: los actores securitarios. Si bien los actores securitarios suelen desarrollar formas particulares de cooperación e interacción con los actores humanitarios, existe una tensión entre ellos y sobre todo con las organizaciones de

humanitarismo voluntario, que suelen ser las más difíciles de contener, por su propia naturaleza inestable y cambiante. Mientras que las organizaciones humanitarias profesionalizadas son un aliado fundamental en el ejercicio del gobierno en las zonas y lugares de frontera, las organizaciones del humanitarismo voluntario suelen incorporar a personas que mantienen posicionamientos políticos críticos, que se consideran a sí mismos y a los proyectos que realizan como formas de resistencia a la securitización de las formas de gobierno y que, en muchos casos, colaboran con los prácticas y proyectos de resistencia de los migrantes, así como con sus proyectos “de fuga”. Frente a las autoridades securitarias la mejor opción era desvincularse de las organizaciones del humanitarismo voluntario y presentarse como investigador de la Universidad de Sevilla, una institución de enseñanza superior extranjera para la mayoría. Sin embargo, la universidad en sí misma tampoco estaba libre de sospecha, porque en definitiva una característica central de las prácticas de los actores securitarios es su opacidad y secretismo, que la información sea controlada y sólo se transmita de manera oficial en momentos precisos y por canales determinados (principalmente los medios de comunicación de masa). Este ha sido sin duda el colectivo más complicado de acceder y sólo he conseguido realizar unas pocas entrevistas formales, y ninguna filmada.

Por otra parte, nuestro trabajo de campo, al ser multisituado, significaba la resignificación de mi posición en cada uno de los contextos específicos que he abordado. Esto no sólo significa la necesidad de volver a posicionarse al entrar en un nuevo contexto, sino que al estudiar las zonas de frontera en un marco regional, en el desplazamiento entre un lugar concreto y otro mi posición como investigador podía variar y tenía que ser presentada de una manera u otra, además de mi vinculación con la organización a la que acompañaba. Como he mencionado ya, esto era un trabajo que no siempre partía de cero: la interconexión a través de las redes del humanitarismo voluntario ha sido clave para que yo pudiera acercarme a distintos contextos y ser recibido por las distintas organizaciones. Este procedimiento ya condicionaba, en cierta medida, mi posición ante los actores, para algunos de manera positiva y para otros de manera negativa.

2.1.3. Experimentación en las técnicas de investigación.

En esta investigación la forma de desarrollar la etnografía estaba muy condicionada a la aplicación de la técnica de la observación participante como mecanismo de entrada en el terreno y, por otra parte, por la situación de alteridad e incluso de detención de las personas migrantes que vivían el gobierno en y a través de las fronteras europeas. Esto limitaba, en distintos sentidos, la opción de aplicar ciertas técnicas de investigación. Sin embargo esta propia limitación no es algo que yo conociera o que hubiera definido de antemano, sino que fue algo fruto de la propia experiencia obtenida del trabajo de campo. Un efecto de la escritura de los resultados de las investigaciones etnográficas es hacer parecer que estas investigaciones están bien definidas y estructuradas, tanto en lo teórico como en lo metodológico, desde un inicio y que el proceso de investigación es ir interpretando la realidad a partir de este marco establecido. Muy al contrario, el ejercicio real de la investigación etnográfica significa la puesta en cuestión reflexiva de la realidad social al mismo tiempo que los marcos teóricos y metodológicos que se habían establecido para su comprensión. He intentado reconocer esta naturaleza reflexiva en el marco teórico de esta investigación, pero conviene aclararlo también aquí. La forma en la que me aproximé a la cuestión en los primeros

momentos de esta investigación poco tienen que ver los marcos que he acabado construyendo para interpretar la realidad. Esto es, para mí, la construcción del objeto de estudio, tarea central de todo proceso de investigación y que en antropología se realiza a través del diálogo con el trabajo de campo etnográfico.

Como es evidente, esto fue también el proceso que seguí con las técnicas de investigación. Por poner un ejemplo relevante, una de mis primeras ideas al desarrollar trabajo de campo en Katsikas fue intentar crear un grupo de discusión en el que participaran distintas organizaciones humanitarias y las personas exiliadas en Katsikas. Lo presenté como algo que podía favorecer una mejora de la situación y una mayor cooperación entre los distintos grupos. La respuesta fue que eso ya se estaba considerando y el resultado fue la incorporación a las reuniones semanales de coordinación entre los distintos colectivos humanitarios y securitarios de representantes de cada comunidad étnica. Sin embargo esto no era mi objetivo, ni mucho menos, y lo que mostraba era una falta de comprensión entre el significado de los grupos de discusión como técnica de investigación desde la antropología y los grupos de discusión como técnica organizativa desarrollada por el humanitarismo voluntario. Posteriormente no insistí en la idea, conforme fui comprendiendo las disparidad en las relaciones de poder entre los actores securitarios, los actores humanitarios y los grupos de personas exiliadas en Katsikas (que tenían sus propias formas de jerarquización interna, tanto colectiva como individual). Esto no quiere decir que no me interesara la posibilidad de encontrar espacios de debate, algo que pude conseguir a través de mi incorporación en un espacio informal de reunión entre personas exiliadas al que se incorporaban invitados ciertos voluntarios y en los que se podía generar un debate, más directo y menos burocratizado, sobre cuestiones que no tenían que ver sólo con la organización en sí del campamento sino con la forma de concebir aquel lugar.

En parte obligado por las circunstancias y en parte por una decisión personal, he tenido que innovar en la forma en la que se aplicaban ciertas técnicas clásicas de investigación. Una de las innovaciones principales ha sido la incorporación de las técnicas de investigación audiovisual al proyecto. En principio, esta técnica se desarrolló cómo complemento a las técnicas de análisis etnográfico clásico y no sin ciertas reservas y dificultad. Mi principal interés era la posibilidad de crear materiales divulgativos que permitieran a un público general el acceso a los resultados de la investigación. Esta técnica se exploró en paralelo a otras técnicas vinculadas igualmente a la representación visual de la investigación cualitativa. Un ejemplo es la publicación realizada con Amanda C. Da Silva sobre la violencia que sufrían los migrantes menores de edad en la región de Calais (Aris Escarcena y Da Silva, 2019), en donde representé en mapas conceptuales el tipo de violencia sufrida y su relación con ciertos condicionantes sociales propios de la situación de marginalidad extrema en la que vivían los migrantes en Calais en 2018; para esta publicación se empleó el software atlas.ti pero también he explorado el uso de otros programas informáticos que permiten este tipo de representaciones, como MAXQDA. La no inclusión de los mismos como herramientas en esta tesis no se deriva de su falta de utilidad sino de la consideración de que este tipo de técnicas son más convenientes para una difusión a públicos más generales y no aportan una mejora sustantiva a la presentación de los resultados a nivel académico, excepto que sean cuestiones relacionadas específicamente con historias de vida (o relatos biográficos parciales, como en el caso de los menores en Calais) o cuestiones que tienen relación con la creación y el estudio de redes

sociales específicas, donde estos programas permiten mapear los nodos básicos de conexión entre grupos sociales.

A lo largo de la investigación las técnicas audiovisuales se fueron convirtiendo en un componente importante y que modificaba la metodología. A partir del 2017 comencé a colaborar con Nicolás Braguinsky Cascini, editor y realizador audiovisual especializado en cuestiones sociales, en un proyecto de realización de documental que se basaba en algunos de los resultados de esta investigación. Esta colaboración tuvo como resultado la realización de un proyecto documental independiente titulado “Crimen de Solidaridad. Las fronteras de la democracia”⁴⁹. Gracias a la contribución de Nicolás, la aplicación de las técnicas audiovisuales pudieron ser aplicadas de manera diversa, no sólo como un complemento sino como parte importante en la metodología del trabajo de campo. La posibilidad de contar con un asociado, profesional en la aplicación de las técnicas audiovisuales, me permitía crear un proceso de reposicionamiento dentro del propio terreno, resituándome para los propios actores. La estrategia consistía en que yo realizaba el trabajo de campo etnográfico como venía realizando hasta el momento, es decir, accediendo al campo a través de una vinculación con organizaciones de humanitarismo voluntario, presentándome doblemente como investigador y voluntario. Una vez realizado el trabajo de campo durante un periodo lo suficientemente extenso para conocer la situación, se planificaba una estancia conjunta con Nicolás, bien durante la misma estancia o en una estancia posterior (una vuelta al terreno). Por ejemplo en Ventimiglia, Nicolás participó en mi última semana de trabajo de campo allí. La llegada de Nicolás me daba la oportunidad de resituarme ante los actores con los que venía interactuando previamente. Podía explicarles el proyecto y señalarme como un intermediario o como una parte implicada en el proceso. Esto me abría nuevas formas de interacción con los actores.

Con los colectivos de migrantes me permitía realizar un trabajo previo a la filmación, en la cual les explicábamos nuestra intención de filmar en los entornos donde ellos realizaban su cotidianidad, como por ejemplo en la “tendopolis” de San Ferdinando o bajo el puente de “Via Tenda” en Ventimiglia donde muchos estaban viviendo por carecer de otras alternativas; al realizar un trabajo que no realizaban los periodistas (quienes llegaban armados con las cámaras sin previo aviso ni justificación de sus intenciones), se podía generar un espacio de diálogo y de interacción con los migrantes. En estas charlas se generaban incluso debates entre los propios colectivos, por las posiciones opuestas entre quienes señalaban los beneficios de exponer la situación y quienes pensaban que eso era una espectacularización de su miseria sin que repercutiera positivamente en su situación. Los resultados eran siempre dispares. En ocasiones muchos individuos querían contar su propia experiencia en primera persona, en otras los colectivos elegían un representante para que expusiera su situación, en otras preferían no exponerse. En cualquier caso, y más allá de las posibilidades de realizar entrevistas formales (de las que yo hacía un uso muy limitado en función de las circunstancias, como he explicado), el propio debate a partir de esta propuesta de filmar en sus contextos era una fuente de información etnográfica de primer orden, puesto que me permitía corroborar las formas de organización que yo venía observando en una aplicación práctica y porque hacía

⁴⁹ El tráiler de dicho documental es accesible en: <https://www.youtube.com/watch?v=DXbluKWMhOI&feature=youtu.be>

emerger cuestiones que posiblemente se hubieran escapado a mi atención si no hubiera sido por esta forma de interactuar. Por otra parte, permitía generar situaciones de interacción que superaban la propia entrevista formal; algunas de las entrevistas informales más reveladoras que he realizado han sido la antesala o las conversaciones posteriores a una entrevista formal ante la cámara.

Por otro lado, los actores humanitarios, como ya he mencionado, están bastante familiarizados con la filmación ya que es una herramienta central en sus estrategias de comunicación y de la que depende en muchos casos su financiación. Esto no quiere decir que entre todas las organizaciones humanitarias hubiera una buena acogida a la propuesta de ser entrevistados o filmados en su trabajo. Especialmente los colectivos de humanitarismo voluntario que se vinculan a colectivos y/o posiciones políticas como cuestión central eran por lo general más reticentes a ser filmados. Un ejemplo claro de esto son los colectivos de “No Borders”, vinculados a una ideología anarquista, y cuyos participantes como voluntarios rechazaban de manera generalizada el ser entrevistados con una cámara. Reservas al ser filmados, pero de un tipo muy distinto, eran comunes también entre las ONG profesionalizadas; para entrevistar a alguien de una ONG profesionalizada era necesario seguir un procedimiento particular y que esto fuera aprobado por los responsables jerárquicos del entrevistado. Esta necesidad de autorización por parte de los superiores era especialmente marcada en el caso de ONG que tuvieran algún tipo de responsabilidad delegada por parte del estado, como la Cruz Roja Italiana en Ventimiglia como coordinadora del Parco Roja. También era una característica propia de las organizaciones compuestas por religiosos, que preferían normalmente que las entrevistas fueran realizadas por el responsable o coordinador. A pesar de estas particulares reservas, la mayoría de los actores humanitarios estaban muy dispuestos a participar en la filmación y a ser entrevistados. La filmación se convertía por tanto en una oportunidad de obligarles a formalizar sus discursos de autorepresentación y autopercepción, así como de percepción del contexto donde intervenían.

Por último, los actores securitarios estaban en las antípodas de los actores humanitarios. Con una cultura del trabajo en la que la privacidad es un valor destacado, los actores securitarios rehusaban participar en las filmaciones o ser entrevistados. En el Parco Roja de Ventiglia al que me acabo de referir, había diariamente una presencia de unos veinte agentes de distintos cuerpos de policía; habiendo recibido autorización para filmar, cuando fuimos a proceder, los agentes nos advirtieron de no registrarlos a ellos ni a sus vehículos de manera directa. Cuando les pedimos si querían concedernos una entrevista como participantes en la gestión, se negaron. Esta negativa ha sido absoluta a lo largo de todo el proyecto de investigación y en todos los contextos etnográficos. Ningún agente de policía ha querido ser entrevistado ante una cámara. Las entrevistas que he podido realizar han sido sin grabadora y en contextos informales, fuera de los lugares y tiempos de servicio. Sin embargo, el uso de cámaras posicionales en el vehículo con el que nos desplazábamos nos ha permitido registrar la interacción con los actores securitarios cuando estos realizaban controles sobre nosotros y/o el vehículo y la documentación. Este tipo de filmación ha sido registrada sobre los modos de operar de las policías española, italiana, francesa y marroquí, en distintos contextos y distintos momentos. Esto ha sido un registro útil también para ver cómo actúan frente a los actores del humanitarismo voluntario los actores securitarios, y no es que nosotros nos presentáramos cómo tales ante ningún control, sino que tras un período de tiempo en la zona como

voluntario el vehículo era “conocido” por frecuentar las zonas de cotidianidad de los migrantes, que invariablemente están fuertemente vigiladas por los actores securitarios.

2.2. Análisis antropológico de textos jurídicos y técnicos.

En esta investigación, como he explicitado antes, se ha considerado como un objetivo central el análisis de cómo determinadas formas de conocimiento de campos sociales particulares se han convertido en formas de saber-poder que son determinantes en el proceso de reglamentación. Para mostrar cómo se construye esta forma de reglamentar, o dicho de otra manera, para ver cómo se definen las lógicas culturales que vertebran el proceso de reglamentación, es necesario realizar un análisis de la transformación histórica de las formas de reglamentar. En lo concreto, esto significa realizar un análisis de la evolución histórica de los instrumentos jurídicos y técnicos a través de los cuales las instituciones europeas crean reglamentaciones para el gobierno en y a través de las fronteras.

A lo largo de la investigación nos referimos a estos instrumentos como jurídicos y técnicos. Esto tiene relación con la forma particular de reglamentar en la UE y con el proceso legislativo en sí. Pero, además, en la historia reciente se ha formado una serie de ámbitos de reglamentación que están marcados por la producción de instrumentos de forma ejecutiva, que viene a ampliar las disposiciones jurídicas o a modificarlas, e incluso a transformar radicalmente su forma de aplicación. Los instrumentos jurídicos son las directivas y los reglamentos de la UE (o de sus antecesoras), además de los tratados y otros instrumentos constituyentes fundamentales, como la Convención Europea de Derechos Humanos (que no es un instrumento de la UE pero que tiene especial relevancia para nuestro objeto de investigación) y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Además de esto, se incluyen algunos borradores de proyectos legislativos o documentos donde se establecen las directrices básicas para la modificación legislativa; estos documentos son definidos propiamente como “documentos técnicos” en el léxico de las instituciones europeas, pero pueden ser considerados como una categoría mixta entre los instrumentos jurídicos y los instrumentos técnicos en el sentido en el que los defino para esta investigación. Los instrumentos técnicos, por otra parte, son un cuerpo mucho más amplio y laxo, que incluye desde comunicaciones que han tenido un efecto particular en las dinámicas de gobierno o en los discursos sobre el gobierno de las fronteras, hasta instrumentos particulares de cooperación con terceros países que toman formas técnicas de codificación (en lugar de las formas jurídicas tradicionales de tratados o convenios). El interés por distinguir este tipo de instrumentos para mí no es realizar una crítica diferenciada, ya que el análisis que se desarrolla en esta investigación no es un análisis jurídico sino antropológico. Así, en tanto que ambos tipos de instrumentos son los que definen las características de las dinámicas del gobierno de las fronteras europeas, se realiza un análisis conjunto de ambos tipos como parte del mismo proceso sociohistórico.

El análisis de estos instrumentos se basa en dos análisis conjuntos. Por un lado, un análisis de la “vida” de estos instrumentos en la cotidianidad estudiada a través del trabajo de campo etnográfico. Por otro, en un análisis de los textos que definen estos instrumentos. Para este análisis partimos de las propuestas de C. Shore y S. Wright (1997), sobre cómo analizar los

“documentos políticos escritos” tanto en su discurso como en la relación que se establece entre este discurso y las racionalidades de gobierno aprehendidas a través del análisis de las prácticas de gobierno.

En primer lugar se presta atención a la evolución discursiva de los lenguajes políticos y legislativos (técnicos y jurídicos), intentando rastrear a partir de los cambios semánticos y de estructuración de los discursos indicios de cambios más profundos en las formas de gobierno. Esto se hace prestando atención a las transformaciones en el uso de ciertas terminologías y a los cambios tanto en el contenido como en el estilo de las formas de presentar las cuestiones por los instrumentos jurídicos y técnicos. Esto por una parte se hace con una perspectiva materialista, en el sentido en el que se analiza cómo estas cuestiones se refieren de manera particular a la reglamentación empírica sobre las cuestiones de gobierno, y se combina, por otra parte, con una perspectiva simbólica, interesada por cómo se construyen las metáforas explicativas y cómo se articulan con otras dimensiones de la “economía cultural”, prestando particular atención a cómo se tejen las redes de mitos que sustentan el ejercicio del poder y la dominación. Este tipo de análisis es especialmente relevante para comprender cómo se conforman determinados objetos de conocimiento y cómo estos pasan a ser la materia de estudio y formulación de determinadas formas de conocimiento. Mi punto de partida es considerar la formulación política como un lenguaje performativo de la realidad en esta doble dimensión empírica y simbólica. Para ello me inspiro en la propuesta de Shore y Wright de entender “el lenguaje de gobierno” como una forma de producción de realidad:

“el lenguaje de la formulación de políticas parece definirse como realista al presentar los problemas como si pudieran resolverse llenando las lagunas de conocimiento con datos nuevos y objetivos. Pero estos déficit (gaps) no son vacíos (voids). Son espacios abarrotados que ya están llenos de valores morales y condiciones previas. Exigen un lenguaje prescriptivo que diga lo que se necesita, en lugar de relatos descriptivos” (1997: 21).

En este sentido, en esta investigación estamos especialmente interesados por vincular esta forma de categorizar y clasificar que tiene el lenguaje político como forma cultural, con la forma de categorización y clasificación formalmente reconocida de las prácticas jurídica-legislativa, y conectar una con otra a través de la identificación de formas particulares de conocimiento técnico que vienen a hacerse predominantes. Esto está atravesado por las disputas en los campos sociales en los que nacen o a los que pertenecen estas formas particulares de conocimiento, y a la disputa entre los distintos campos sociales en el campo del poder y en el campo burocrático. Así, las transformaciones en las formas discursivas de los instrumentos técnicos y jurídicos nos hablan no sólo de la transformación de las dinámicas de gobierno de un determinado objeto, sino que son pruebas de las transformaciones entre los equilibrios de poder entre los distintos campos sociales en la pugna por el poder simbólico, cultural y social que se produce tanto fuera como dentro de los propios marcos institucionales.

En segundo lugar, una cuestión relevante a la hora de analizar los instrumentos jurídicos y técnicos entendidos como expresiones culturales es comprender como a través de estos se establecen nuevas formas autorizadas y objetivadas de representaciones simbólicas de la realidad que van más allá del ámbito de gobierno y de los campos sociales en los que se

desarrollan y que están en pugna por imponer su significado. En los instrumentos jurídicos y técnicos se establecen elementos y conjuntos de elementos para la imaginación social de la realidad. Esto no quiere decir necesariamente la generación *ex novo* de estos conjuntos de elementos, sino que, en la mayoría de los casos, lo que se proponen son nuevas formas de interpretación de elementos y conjuntos de elementos. La evolución de las formas de gobierno es también la historia de la transformación de las formas en las que se imagina el mundo, la resignificación de las redes simbólicas sobre las que descansa la reproducción social. Esta es una cuestión fundamental en esta investigación, porque las propias fronteras han sido un dispositivo a través del cual se han vinculado las formas de construir los regímenes de gobierno y las comunidades de pertenencia. Esto ya lo he abordado en el marco teórico. Metodológicamente, es importante destacar que los textos jurídicos y técnicos se analizan también en relación con esta dimensión de la producción simbólica de los elementos para imaginar la pertenencia de las personas, algo que adquiere unas características particulares en tanto refiere a un tipo de comunidad como la europea, que tiene un carácter novedoso en la historia de la modernidad desbordada y que obliga a redefinir las teorías de pertenencia y reproducción de los órdenes simbólicos que desde la antropología se habían desarrollado principalmente para abordar el estado-nación moderno. La objetivación de ciertos elementos simbólicos a través de su codificación jurídica o técnica es un elemento central en la producción de comunidades imaginadas, y esto se aplica de la misma forma a la nueva comunidad europea.

En un nivel más particular, en esta investigación el análisis de estas dos dimensiones se ha planteado siguiendo una serie de criterios de selección y ordenación de los instrumentos jurídicos y técnicos.

En primer lugar, los criterios de selección son múltiples. He considerado como un elemento central el carácter escrito de los instrumentos. Esto es obvio para los instrumentos jurídicos pero no así para los instrumentos técnicos, ya que los mensajes producidos por otros medios, como los audiovisuales, pueden considerarse como la base para la creación de determinados instrumentos técnicos. He decidido descartar este tipo de instrumentos porque a pesar de su importancia creciente, los instrumentos que han sido producidos de esta forma suelen ser transcritos a nivel institucional, y por tanto pueden ser analizados en tanto instrumentos escritos. Es importante señalar que quizás en un futuro esto no sea posible.

En segundo lugar, los instrumentos jurídicos seleccionados han sido aquellos que han sido consolidados, es decir, que se han materializado como una legislación a entrar en vigor en algún momento. En muy contadas ocasiones referiré a instrumentos que no han sido materializados y que han permanecido en fase de borrador o propuesta, y esto será debido a su enorme relevancia como antecedentes de otros que si han sido consolidados. La consolidación de una norma jurídica, entendida como la ratificación que establece su entrada en vigor (inmediata o no), es el momento culminante de un proceso legislativo y el que, como acto de gobierno, le otorga su poder performativo. Por otra parte, si bien las propuestas para la modificación de la legislación son interesantes para situar cuales son los márgenes de posibilidad en los que se mueve el debate y los procesos de reglamentación, la información contenida puede encontrarse en los instrumentos técnicos.

Los instrumentos técnicos, por su parte, pueden ser relevantes por dos razones. La primera es porque modifiquen de manera efectiva las dinámicas de gobierno existente, ya sea ampliando la reglamentación para el gobierno que han establecido los instrumentos jurídicos o bien modificando su significado y su aplicación, incluso contradiciéndola o alterando el contenido de un instrumento jurídico sin alterar su letra. Por ejemplo un instrumento técnico central en la historia más reciente del gobierno de las fronteras de Europa ha sido la Declaración UE – Turquía; este instrumento técnico creó una dinámica de gobierno particular, ampliando la reglamentación de los instrumentos jurídicos relacionados y contradiciendo las cláusulas del instrumento jurídico que se había establecido como marco de gobierno de las deportaciones entre Estados Miembro de la UE y Turquía, el Acuerdo de Readmisión entre la UE y Turquía, que había establecido unos plazos para su aplicación que la Declaración modificó completamente sin hacer referencia a dicho texto ni alterar la redacción del mismo. La segunda razón por la que han sido seleccionados determinados instrumentos técnicos es por su relevancia a nivel conceptual y/o simbólico. Algunos instrumentos técnicos son especialmente relevantes para comprender como se van incorporando determinadas formas de conocimiento a las formas de reglamentación europeas; otros, por su parte, muestran un punto de cambio, una línea de fractura, en la forma en la que se articulan los discursos a nivel simbólico sobre una cuestión social en tanto que objeto de gobierno. Un ejemplo fueron las declaraciones a nivel europeo sobre la “Tragedia de Lampedusa” de 2013, a partir de las cuales se incorporaría a las políticas europeas un programa de gobierno de las fronteras para responder a la necesidad humanitaria de evitar este tipo de tragedias y, al mismo tiempo, se generalizó el espectáculo humanitario en el Mediterráneo como frontera, que vehiculaba una narrativa centrada en estas realidades como emergencias humanitarias y crisis migratorias.

El cuarto y más importante criterio de selección tiene que ver con la forma en la que se realiza el análisis, entendido como un análisis sociohistórico o una genealogía de las transformaciones en las formas de gobierno en y a través de las fronteras que expresan estos instrumentos. Por genealogía entiendo la reconstrucción de un proceso histórico particular, destacando las etapas centrales, los nodos de vinculación entre las distintas fases, su articulación con las expresiones particulares que toman las formas de gobierno que se derivan de estas estructuras de verdad, algo que encontramos en la cotidianidad y que articulamos a través de su estudio etnográfico. La finalidad es, inspirados en Foucault, *“(la genealogía debe) conducir la lucha justamente contra los efectos de poder de un discurso considerado científico”* (Foucault, 1996: 19)⁵⁰. Mi reconstrucción del proceso histórico parte de los fragmentos de las formas socioculturales localizadas de las formas de gobierno y de reglamentación que pretendo estudiar, de una interpretación de estas que he realizado a partir del trabajo de campo, y de ahí, en ese diálogo que afirmaba al principio de este capítulo, vuelvo a la historia de los instrumentos jurídicos y técnicos para analizar, en qué momento, de qué manera y bajo qué circunstancias características simbólicas que hoy son dominantes fueron producidas en los procesos de reglamentación y gobierno o, al contrario, como procesos de gobierno y de reglamentación locales que se venían produciendo históricamente en determinados lugares

⁵⁰ Esta propuesta está inspirada, aunque no siga estrictamente, por la propuesta de Foucault de la investigación de las formas de poder a través de la arqueología de saberes y la genealogía de los conocimientos: *“la arqueología sería el método propio de los análisis de las discursividades locales y la genealogía sería la táctica que, a partir de las discursividades locales así descritas, hace jugar los saberes, liberados de la sujeción, que surgen de ellas”* (1996: 20).

han acabado siendo incorporados, validados y objetivados por formas de reglamentación a escala europea. Este proceso de ida y vuelta entre el campo y el análisis de la producción de instrumentos jurídicos y técnicos es muy difícil representarlo en la presentación de los resultados, donde las cosas parecen ser evidentes a una mirada analítica. Eso es justamente porque la reconstrucción histórica que realizo, la genealogía de estas formas de gobierno y de reglamentación, que son formas de saber-poder, está marcada por este criterio de selección (y por tanto de exclusión) de elementos que son especialmente relevantes para la difusión, objetivación y consolidación de unas modalidades de gobierno particulares que son estudiadas. Así, un historiador o un jurista positivista, podrían decirme que no he representado la totalidad del proceso histórico, que le he dado poca importancia a los debates donde las lógicas que yo estudio eran desafiadas, o que he dejado al margen toda una serie de eventos / instrumentos que permitirían interpretar de manera distinta la naturaleza del gobierno actual. Todas estas críticas pueden ser ciertas. Sin embargo creo que, como se demuestra en esta investigación, eso no le quita relevancia a las secuencias de eventos e instrumentos estudiados para mostrar la génesis de una forma de gobierno concreto y su lógica, que he llamado securitario-humanitaria, y a la importancia que esta tiene para definir la cotidianidad de las zonas y lugares de frontera, así como el ejercicio de esta forma de poder en y a través de las fronteras europeas, primero sobre los migrantes y después sobre todas las categorías de individuos sujetos de gobierno.

Bibliografía del Capítulo 2.

- Appadurai, A. (2001). *La modernidad desbordada. Dimensiones culturales de la globalización*. México D.F.: FCE - Fondo de Cultura Económica.
- Aris Escarcena, J. P., y Da Silva, A. C. (2019). La condition des mineurs isolés à Calais, un état des lieux post-Jungle. En S. Batibonak, J.-F. Simba, y H. Coulibaly (Eds.), *Mutations dans les migrations, conflictualités dans les pratiques*, p. 61–80. Paris: L'Harmattan.
- Foucault, M. (1996). *Genealogía del racismo*. La Plata: Altamira.
- Malinowski, B. (1973). *Los Argonautas del Pacífico Occidental*. Barcelona: Planeta de Agostini.
- Marcus, G. (2001). Etnografías en del sistema mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal. *Alteridades*, 11(22), 111–127.
- Mintz, S. W. (1996). *Dulzura y Poder. El lugar del azúcar en la historia moderna*. México D.F.: Siglo XXI.
- Shore, C., y Wright, S. (1997). *Anthropology of policy : critical perspectives on governance and power*. London: Routledge.
- Suárez Navaz, L. (2004). *Rebordering the Mediterranean: boundaries and citizenship in southern Europe*. New York: Berghahn Books.
- Tsianos, V., y Karakayali, S. (2010). Transnational Migration and the Emergence of the European Border Regime: An Ethnographic Analysis. *European Journal of Social Theory*, 13(3), 373–387.
- Wallerstein, I. M. (2006). *Análisis de sistemas-mundo : una introducción*. México D.F.: Siglo XXI.

Capítulo 3. Evolución de los instrumentos jurídicos y normativos de gobierno de la movilidad y las fronteras en la UE.

“Por lo general las leyes no son conocidas, sino que constituyen un secreto del pequeño grupo aristocrático que nos gobierna”.

Franz Kafka, La Muralla China – La cuestión de Las Leyes.

En este capítulo se expone, de manera diacrónica, el análisis de la evolución de los distintos instrumentos legislativos y técnicos que han conformado las políticas y formas de gobierno de las migraciones en la Unión Europea. En el capítulo los documentos legislativos y técnicos tienen un peso fundamental. Sin embargo, es necesario precisar que este no es un estudio jurídico de estos instrumentos sino un análisis de antropología jurídica (cuyas implicaciones teóricas y metodológicas pueden encontrarse en los capítulos 1 y 2). Es relevante hacer esta precisión porque este capítulo no presentará un análisis exhaustivo de los instrumentos jurídicos y técnicos de la Unión Europea respecto a las fronteras y las migraciones, sino que lo que pretendemos es desvelar la lógica de los mismos, entendiéndola como un proceso sociocultural que se desarrolla históricamente y que queda parcialmente capturado (cristalizado) en la evolución de estos documentos.

En el capítulo se afrontará la construcción de los instrumentos de gobierno a través de un recorrido en cuatro fases históricas. La primera se centra en (1) la configuración anterior al fin del “corto siglo XX” (una expresión que yo incorporo de Hobsbawm, 1994; aunque el autor reconoce explícitamente que proviene del historiador Ivan T. Berend) que nosotros cerraremos en 1989 de manera un tanto artificiosa pero justificada por dos hechos fundamentales para la historia del gobierno de las migraciones en Europa: la caída del Muro de Berlín en 1989 y la firma de la Convención para la Implementación del Acuerdo de Schengen en 1990. Siguiendo un criterio similar, los otros tres bloques abarcan sendas décadas de la configuración comunitaria y se cierran con un suceso histórico definitorio: (2) Los años noventa, culminados por el Consejo de Tampere en 1999. (3) La primera década del s. XXI, cuyo análisis finalizará con el estudio del Programa de Estocolmo y los instrumentos derivados del mismo en 2010. Y, por último, (4) la segunda década del siglo XXI, que estará centrada en las evoluciones de los instrumentos producidos en relación a la llamada primero “crisis de los refugiados” y luego “crisis migratoria” de la Unión Europea. Los criterios de distinción entre estas fases se explican a lo largo del análisis.

Como sugerencia al lector, se recomienda consultar antes y durante la lectura el eje cronológico preparado para esta sección, incluido como Anexo I. En dicho eje se encuentra un compendio detallado de los documentos, los reglamentos, las directivas, las comunicaciones, los acuerdos, los planes de acción y otros tipos de instrumentos que hemos considerado de relevancia a la hora de desarrollar esta sección. Junto a la referencia textual a estos instrumentos se encuentra una referencia al enlace donde se encuentra alojado el contenido de ese instrumento. Así, todos los instrumentos citados se encuentran en dicho eje cronológico para la consulta de la documentación relativa a los mismos. Se ha preferido usar los vínculos de la base de datos “Eur lex” siempre que ha sido posible. En determinadas ocasiones se ha debido establecer vínculos con las bases de datos de organizaciones no

gubernamentales, y en especial con la base de datos de “Statewatch”, puesto que algunos documentos de trabajo, ciertas comunicaciones y propuestas que no fueron ratificadas, han sido borradas de las bases de datos oficiales⁵¹ o nunca fueron publicadas y responden a documentos revelados al público por terceros.

3.1. La configuración previa a 1989.

Esta primera fase está claramente marcada por la transición sociopolítica de Europa y del mundo. El fin de la Segunda Guerra Mundial y la configuración del mundo de bloques tuvieron un enorme impacto en Europa, que durante estos años comienza a establecer las bases de lo que será el proyecto del “Mercado Único” y, a posteriori, de la comunidad política que conocemos. Estos años están marcados por dos fenómenos sociales trascendentales para la historia: la descolonización (Prashad, 2008), y el auge (la “época dorada” de la expansión capitalista: Hobsbawm, 1994: 271) y declive del modelo de producción fordista. Estos dos macroprocesos tienen como expresión final la configuración de lo que será el mundo y la economía globalizada (Beck, 1997)⁵², y definirán el futuro de los estados nación europeos (Habermas, 1999) y de la “Comunidad Europea”, siendo para autores como G. Delanty y C. Rumford (2005) un resultado de la globalización en sí misma y por tanto inseparable de su historia.

Así, esta fase podría definirse por el cambio de interpretación y de representación política de las migraciones en los distintos estados nación que formaran parte de la Unión Europea, en la transición de las migraciones fordistas a las migraciones de la “economía flexible” (Martín-Díaz y Roca, 2017). En otra parte de esta tesis (capítulo 1) se trata el cambio de paradigma de las políticas de la migración fordista a las políticas de migración posfordistas, con relación a la lógica de la “gestión de las migraciones”. En esta sección no se reproducirá dicha discusión; se ha señalado este proceso histórico para vincularlo al otro macroproceso definitorio de esta época (la descolonización) y establecer así un marco para la interpretación de esta fase en Europa, teniendo en cuenta que esta es sólo una “provincia” del mundo (Chakrabarty, 2000).

3.1.1. La libertad de movimiento en las Comunidades Europeas.

Cuando se configuraron la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, en 1951, y posteriormente la Comunidad Económica Europea, en 1957, no existía la idea de establecer un espacio de libre circulación para las personas. Sin embargo, en la inmensa mayoría de análisis históricos, tanto académicos como políticos e institucionales, se les ha atribuido a estos tratados fundacionales la voluntad de formar un espacio libre de fronteras y de barreras para

⁵¹ Con una delicadeza propia de Winston Smith en su oficina del *Minitru*. Esto por lo general se debe al traslado de una base de datos a otra, o al remplazo de la página web precedente a Eur Lex (Europe legislation) a esta página web central. En casos particulares, algunos elementos se han modificado, borrando ciertas partes, al cambiar la forma de presentar ciertos documentos técnicos en compendio con la evolución de los mismos (esto no “puede” suceder respecto a los documentos jurídicos).

⁵² Es interesante para el propósito de este análisis señalar que U. Beck considera la caída del Muro de Berlín como el inicio de la globalización. Aunque es una datación arbitraria, es importante porque pone de manifiesto la fuerte dimensión simbólica de este suceso histórico en el pensamiento alemán (Habermas ha hecho otro tanto en múltiples ocasiones) y europeo en general.

las personas. El objetivo era el establecimiento de un Mercado Único, para lo cual es fundamental crear unos mecanismos de circulación fluida de todos los elementos necesarios para la producción y para el mercado, entre ellos la fuerza de trabajo. La única libertad que se programó en un primer momento fue la libertad de movimiento de los trabajadores, ni siquiera de sus familiares, lo cual respondía al modelo de *guest workers* imperante en la época. Sólo en algunas ensoñaciones políticas, como los “Estados Unidos de Europa” imaginados por Wiston Churchill y por Altiero Spinelli, se podía pensar en una Europa donde la libertad de movimiento fuera un elemento constitutivo. La libertad de movimiento pudo ser imaginada por estos personajes, muchos de los cuales habían ejercido o habían conocido de primera mano una época donde la libre circulación era una realidad en Europa antes de la Primera Guerra Mundial, como señala Stefan Zweig en “El mundo de ayer: Memorias de un europeo”:

“En efecto: tal vez nada demuestra de modo más palpable la terrible caída que sufrió el mundo a partir de la Primera Guerra Mundial como la limitación de la libertad de movimientos del hombre y la reducción de su derecho a la libertad. Antes de 1914 la Tierra era de todos. Todo el mundo iba adonde quería y permanecía allí el tiempo que quería. No existían permisos ni autorizaciones; me divierte la sorpresa de los jóvenes cada vez que les cuento que antes de 1914 viajé a la India y América sin pasaporte y que en realidad jamás en mi vida había visto uno. La gente subía y bajaba de los trenes y de los barcos sin preguntar ni ser preguntada, no tenía que rellenar ni uno del centenar de papeles que se exigen hoy en día. No existían salvoconductos ni visados ni ninguno de estos fastidios; las mismas fronteras que hoy aduaneros, policías y gendarmes han convertido en una alambrada, a causa de la desconfianza patológica de todos hacia todos, no representaban más que líneas simbólicas que se cruzaban con la misma despreocupación que el meridiano de Greenwich. Fue después de la guerra cuando el nacionalsocialismo comenzó a trastornar el mundo, y el primer fenómeno visible de esta epidemia fue la xenofobia: el odio o, por lo menos, el temor al extraño. En todas partes la gente se defendía de los extranjeros, en todas partes los excluía. Todas las humillaciones que se habían inventado antaño sólo para los criminales, ahora se infligían a todos los viajeros, antes y durante el viaje. Uno tenía que hacerse retratar de la derecha y la izquierda, de cara y de perfil, cortarse el pelo de modo que se le vieran las orejas, dejar las huellas dactilares, primero las del pulgar, luego las de todos los demás dedos; además, era necesario presentar certificados de toda clase: de salud, vacunación y buena conducta, cartas de recomendación, invitaciones y direcciones de parientes, garantías morales y económicas, rellenar formularios y firmar tres o cuatro copias, y con qué faltara uno solo de ese montón de papeles, uno estaba perdido”.

Así, de lo que se trataba era de establecer una libre circulación de trabajadores mientras se mantenía las formas de gobierno (tan recientes en aquella época) sobre la movilidad y las migraciones. En el Tratado de Roma se afirma la libertad de circulación de los trabajadores (Art. 48) y se establece la obligación de los estados participantes de eliminar los obstáculos para la libre circulación de trabajadores (Art. 49). Sin embargo, la libre circulación de trabajadores era un aspecto secundario del tratado si se compara con la codificación minuciosamente detallada de la liberalización del comercio de mercancías (Art. 33), donde se fijaban los montos (en tantos por ciento), los plazos de liberalización, la capacidad de los estados de oponerse a la liberalización de una determinada mercancía y qué mínimos debía

cumplir, etc. La movilidad intraeuropea era considerada única y exclusivamente como un derecho de aquellos vinculados al mercado único, ya como trabajadores, ya como “agentes” (Art. 52, para el establecimiento de empresas⁵³ o agencias), ya como “comerciantes o prestadores de servicios transfronterizos” (Art. 59). Esto se realizaba a través de la supresión progresiva de los visados necesarios para la migración laboral intraeuropea. Durante estos años la situación más problemática era la de Italia, que era un país de alta emigración a los otros estados de la Comunidad Económica Europea y el principal promotor de la libertad de movilidad para los migrantes laborales.

La inmigración intraeuropea dejó de concebirse como problemática con la instauración del Reglamento (CEE) N.º 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad. A pesar de ello, siguió restringida a la vinculación laboral en destino, en 1968 para los trabajadores y sus familias y en 1973 para los agentes comerciales y los prestadores de servicios. Además, en estas regulaciones se incluía la igualdad de las condiciones sociolaborales de los migrantes intraeuropeos, que pasaban a tener derecho a no ser discriminados a la hora de percibir remuneración equivalente y unas condiciones laborales iguales a los ciudadanos de otro estado donde se asentaran, y debían recibir los beneficios y ayudas por desempleo que les correspondieran como trabajadores. Estos nuevos derechos elevaban a los migrantes intraeuropeos por encima del resto de migrantes, convirtiéndolos en una clase superior de migrantes y separándolos del modelo del trabajador invitado.

Así, a partir de finales de la década de los sesenta y decididamente a partir de la década de los setenta, la unión en torno al Mercado Único comenzó a vincularse progresivamente a una idea de “ciudadanía supranacional compartida” basada en la movilidad de los trabajadores (Recchi, 2015: 24): *“una ciudadanía implícita, entonces, que deriva del mercado laboral y no del reconocimiento de los derechos individuales”*. La configuración de esta “ciudadanía europea” (si es que puede denominársela así) tuvo como contrapunto la configuración de la otredad del migrante externo y la problematización de las migraciones exteriores en el ámbito “comunitario” creciente. Esto es fácilmente aprehensible si se analiza en relación con la evolución de la política comunitaria respecto a los refugiados, apátridas y solicitantes de protección internacional en los años sesenta y setenta (ver punto siguiente)

El movimiento decisivo se dará en los años ochenta, en especial con ratificación del Acuerdo de Schengen y el Acta Única Europea. Antes de estos instrumentos, en los primeros años de la década (1981 y 1982), la Comunidad estableció una serie de resoluciones por las cuales se establecía un pasaporte común. La adopción del pasaporte común es una medida fuertemente simbólica, siendo el primer avance claro en la anunciada dirección de crear una “ciudadanía europea”⁵⁴. Desde un punto de vista teórico es muy importante señalar cómo la producción de un modelo de documentación compartido fue uno de los primeros pasos de la Comunidad en su progresiva implicación sobre el control de la movilidad de sus ciudadanos, que culminará en la actualidad con la vigilancia generalizada de la movilidad a través del Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV, conocido comúnmente como ETIAS por su acrónimo en inglés). La aproximación de la Comunidad Europea hacia el pasaporte, como

⁵³ Término que no se utilizaba.

⁵⁴ Ver “Comunicación de la Comisión: Hacia una Ciudadanía Europea”, 1975.

medio del monopolio del estado-nación sobre la movilidad de los sujetos (Torpey, 2000), no pretendía arrebatar dicho monopolio, sino que buscaba crear una nueva dimensión de gobierno. No se pretendía fijar al ciudadano al territorio de su estado-nación sino, al contrario, aumentar y promover su movilidad. Esto es clave porque muestra el cambio de las formas de gobierno y de la lógica que las vertebraba.

El acuerdo Schengen estableció que “las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice control alguno de las personas” (Art. 2). Con ello se ratificaba el derecho a la circulación, aunque, sin embargo, en Schengen no se hacía referencia a la libertad de residencia y establecimiento de los migrantes intraeuropeos, que se sobreentendía como parte de la configuración inicial del Acuerdo de Schengen en la que todos los participantes eran también Estados Miembro de la Comunidad Europea. La libertad de atravesar las fronteras no implicaba, desde esta óptica, más derechos a permanecer en ellas; este derecho seguía vinculado a la pertenencia como trabajador, “agente”, comerciante o prestador de servicios, en definitiva, como participante en el mercado común. La libre circulación (en este sentido restringido al movimiento y no a la permanencia) pasó a ser considerada un principio fundacional de las comunidades europeas. El Acta modificaba los tratados de la Comunidad Económica Europea para incluir como principio de la comunidad la libre circulación de las “personas”: en el Capítulo II, Sección II, Subsección I, Art. 13 se afirma que “El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado.”

Así, a finales de los ochenta, había nacido una nueva lógica central por la cual la libre circulación y la movilidad empiezan a valorarse de manera positiva. Como señala E. Recchi (2015: 19) *“Notablemente, desde los setenta y los ochenta, en los documentos de la Comunidad Europea y después en los de la Unión Europea, el término ‘migración’, una vez usado para referirse al movimiento de los ciudadanos de un estado miembro para residir en otro país europeo, ha sido remplazado por el término ‘movilidad’ – un término más neutro”*. Dos críticas fundamentales son necesarias para esta conceptualización del proceso histórico. La primera es sobre el excesivo énfasis a la ciudadanía compartida como fuente de la transformación terminológica y conceptual. Si consideramos la evolución sociohistórica en un sentido más amplio y miramos esta experiencia histórica a través del desarrollo de un nuevo modelo de economía postindustrial, el auge de la movilidad en la sociedad europea puede ser interpretado de una manera muy distinta: *“Parece que un polo cargado positivamente, el sedentarismo, está siendo reemplazado cada vez más por su opuesto, el nomadismo. Este cambio hacia una evaluación positiva del movimiento es profundamente problemático porque usualmente no refleja las tendencias subyacentes que apuntan a construir una fuerza laboral global flexible, dócil y políticamente abstinerente - procesos a veces discutidos bajo la etiqueta de ‘neoliberalismo’.”* (Faist, 2015: 1644). En segundo lugar, al señalar que el término movilidad es neutro E. Recchi está implícitamente señalando que el término migración tiene una connotación negativa (relacionada con el modelo *Gastarbeiter*). Esta constatación del desplazamiento de un término por otro no hace frente a la cuestión más profunda del desplazamiento conceptual de la categoría jurídico-administrativa “migrante” que ha pasado a designar exclusivamente a un fragmento (variable subjetivamente) de los migrantes internacionales a nivel mundial. En el siguiente apartado quiero conectar este desplazamiento

con las nuevas formas de establecer “fronteras étnicas” y con las nuevas formas de “comunidad imaginada”, procesos sociales en los que la configuración de las fronteras de la Comunidad Europea tuvo una gran importancia.

3.1.2. La aparición de las fronteras exteriores: la inmigración como un problema comunitario.

Por otra parte, en 1959, sólo dos años tras el tratado de Roma y diez antes de la extensión de los derechos como migrantes a los familiares de los trabajadores europeos en la comunidad, las autoridades europeas establecieron el Acuerdo europeo sobre la supresión de visados para los refugiados. Esto implicaba que los refugiados podían acceder libremente al territorio europeo, con el requisito de la posesión de la documentación de identidad apropiada. Sin embargo, teniendo en cuenta el marco histórico al que hacíamos referencia en la introducción de este capítulo, esta medida tiene unas implicaciones muy particulares, vinculada a los grandes procesos de descolonización (sobre todo el proceso francés vinculado a la independencia de Argelia, que en el Tratado de Roma era una provincia del estado). Además, esta medida se realizó ocho años antes de que el protocolo de Nueva York ampliara el espectro de la definición del refugiado a los perseguidos y desplazados no europeos. Es decir, cuando esta medida se pone en marcha las personas perseguidas eran “refugiadas” si y solo si eran europeas. La medida afectaba por tanto a europeos que se habían desplazado bien fuera del continente o bien a un estado europeo que no formaba parte de la Comunidad Económica Europea, principalmente Reino Unido donde se habían asentado en buena medida, que se incorporaban al viejo continente en un momento de expansión de la economía industrial⁵⁵.

En los años setenta, cuando los solicitantes de protección comenzaban a provenir de las antiguas colonias, la situación en Europa comenzó a ser muy distinta. En 1975 se configuró formalmente el Grupo TREVI, grupo compuesto por representantes de los ministerios de interior que había nacido en relación directa a la “lucha contra el terrorismo” y cooperación policial en otras áreas criminales (especialmente el tráfico de drogas). Sin embargo, este grupo rápidamente comenzó a vincular a los oficiales de inmigración dentro del personal de sus grupos de trabajo y en los procesos de entrenamiento y formación conjunta (Informe de Statewatch sobre el Grupo TREVI⁵⁶). Esto servirá de base para la incorporación progresiva de las técnicas de producción y validación de conocimiento securitarias en el ámbito de las migraciones y el asilo, usadas por los agentes policiales en el ámbito del terrorismo, tráfico de drogas y del crimen internacional en general, con los que los agentes de inmigración ya llevaban trabajando y formándose desde esta época. Esto tiene una gran importancia no sólo por las implicaciones en las relaciones cotidianas con el gobierno del fenómeno como “funcionarios a pie de calle” (Lipsky, 2010), sino en el desarrollo de un saber experto que pasará a ser nuclear en el proceso de toma de decisiones políticas a nivel comunitario en la década siguiente. La evidencia de esta tendencia es que el Grupo Ad Hoc “Inmigración” nació en 1984, siguiendo el ejemplo del Grupo TREVI y como escisión del mismo, con el que se

⁵⁵ Hobsbawm (1994: 260) señala como anécdota sobre estos años dorados: “Un primer ministro conservador británico lanzó su campaña para las elecciones generales de 1959, que ganó, con la frase «Jamás os ha ido tan bien», afirmación sin duda correcta”.

⁵⁶ <https://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf>

vinculó desde el inicio para tratar de manera conjunta inmigración, asilo, lucha contra la droga y lucha contra el terrorismo.

Sobre el Grupo ad hoc 'Inmigración', el propio dossier informativo de la UE sobre el surgimiento del Área de Libertad, Seguridad y Justicia señala que fue *“creado en 1986 e integrado por los ministros responsables de inmigración- como el CELAD, Comité Europeo de Lucha contra la Droga, pasaron a ser gestionados por el Consejo de la Unión Europea, estableciendo en él sus respectivas secretarías. Se crearon asimismo otros grupos, como el GAM (Grupo de Asistencia Mutua), encargado de cuestiones aduaneras”*. Las reuniones de este grupo, al igual que las de los otros grupos ad hoc como el Grupo TREVI, fueron siempre confidenciales y secretas, siendo concebidas fuera del marco comunitario como una cooperación intergubernamental y excluida (por razones de seguridad e inteligencia) del control parlamentario tanto nacional como europeo. Sólo con la ratificación del Acta Única Europea estos grupos pasar a ser visibles al ser sometidos a un proceso por el cual serían plenamente integrados en el marco comunitario. En 1988 se estableció el Grupo “de coordinadores sobre la libre circulación de personas”, para establecer la relación formal que pasarían a tener los diferentes grupos ad hoc que se ocupan de terrorismo, la cooperación policial, las aduanas, la lucha contra las drogas, la inmigración y el asilo, así como de la cooperación jurídica. Uno de los principales resultados de la constitución de este grupo será el “Documento de Palma”, sobre el que volveremos.

Por otra parte, la dinámica política por la cual se configuran las fronteras exteriores como un dispositivo esencial en el gobierno de las migraciones comenzó en este período. Incluso antes de la formalización de los Acuerdos de Schengen o del Acta Única Europea. En 1984, las conclusiones del consejo de Fontainebleau para la consolidación del mercado interior y que se presentó en la comunicación titulada “Europa de los ciudadanos”, señalaba que la libre circulación establecida ese mismo año por resolución del consejo se haría compatible con la seguridad interior a través de la cooperación reforzada de las fronteras exteriores, una formulación que anticipa el paradigma de la “Gestión Integrada de Fronteras” que nacerá con el Código de Fronteras Schengen (2006). En su punto 4.2., la comunicación señala: *“Esto significa, en particular, que, en la vía de la integración, las fronteras interiores de la Comunidad no deben seguir siendo el punto de partida de la lucha contra la delincuencia o el contrabando de drogas, la prevención de la inmigración ilegal, etc. Por el contrario, una cooperación reforzada y eficaz entre las autoridades responsables de los Estados miembros y unos controles más estrictos, las ‘fronteras exteriores’ de la Comunidad deberían ser el punto de partida de una solución comunitaria”* (énfasis añadido).

1985 fue el año central de esta fase del proceso y marcaría un antes y un después⁵⁷. El 14 de junio varios estados de la Comunidad firmaron el Acuerdo de Schengen; el mismo día, la Comisión lanzaba su documento técnico para completar el Mercado Interior, que sería la base

⁵⁷ De hecho, este repaso histórico podría haberse dividido en función a la centralidad de este año. Si he optado por mantener 1989 como fecha que establece un cambio de ciclo es por la convergencia de tres factores: (a) Existe una concomitancia entre lo establecido en los acuerdos de Schengen y en el Acta Única Europea, y quería mantener su exposición dentro del mismo bloque. (b) Era también relevante conectar Schengen con el trabajo desarrollado por el Grupo Ad Hoc 'Inmigración' y el Grupo “de coordinadores sobre la libre circulación de personas”. (c) A nivel simbólico 1989 es un punto final a una división que había marcado la imaginación social europea a nivel profundo. Además, como se verá, 1990 es un año en el que el cambio de fase se acelera y profundiza.

para el Acta Única Europea publicada dos años más tarde. El documento técnico de la comisión y el Acta Única Europea que basándose en sus principios se ratificó en 1987 se centraban en la configuración de un espacio de libre circulación en todas las dimensiones del Mercado Único: capitales, mercancías, maquinaria y, fuerza de trabajo. Las disposiciones y la discusión se centraban en los aspectos de la liberalización del comercio y como solventar problemas como el cobro del Impuesto sobre el Valor Añadido. Sin embargo, también tomaba relevancia la “necesidad” de buscar un contrapeso a la retirada de las barreras: “El ejemplo más evidente de la primera categoría [barreras físicas] son los puestos aduaneros y las fronteras. De hecho, la mayoría de nuestros ciudadanos considerarían los puestos fronterizos como el ejemplo más visible de la continua división de la Comunidad y su eliminación como el signo más claro de la integración de la Comunidad en un mercado único. Sin embargo, siguen existiendo principalmente debido a las divisiones técnicas y fiscales entre los Estados miembros. Una vez que hayamos eliminado esas barreras y encontrado formas alternativas de abordar otros problemas pertinentes, como la seguridad pública, la inmigración⁵⁸ y los controles de drogas, se habrán eliminado las razones de la existencia de las barreras físicas.” (Para. 11, énfasis añadido). La inmigración ya se había constituido como una amenaza, un “riesgo” a tener en cuenta dentro del cálculo securitario.

En Schengen se fija el aspecto que asumirán estas “formas alternativas” de gobernar las cuestiones problematizadas en la creación del mercado común. Esto se proyecta sobre las fronteras exteriores, que quedan ya definidas de forma concreta, y en el proyecto conjunto para el control y la vigilancia en estas fronteras.

Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes

CAPÍTULO 2

Cruce de las fronteras exteriores.

Artículo 6

1. La circulación transfronteriza en las fronteras exteriores estará sujeta al control de las autoridades competentes. El control se efectuará con arreglo a principios uniformes para los territorios de las Partes contratantes, en el marco de las competencias nacionales y de la legislación nacional, teniendo en cuenta los intereses de todas las Partes contratantes.

2. Los principios uniformes mencionados en el apartado 1 serán los siguientes:

a) El control de las personas incluirá no solo la comprobación de los documentos de viaje y de las restantes condiciones de entrada, de residencia, de trabajo y de salida, sino también la investigación y la prevención de peligros para la seguridad nacional y el orden público de las Partes contratantes. Dicho control se referirá asimismo a los vehículos y los objetos que se hallen en poder de las personas que crucen las fronteras, y cada Parte contratante lo efectuará de conformidad con su legislación, en particular en lo que se refiere al registro de los mismos.

b) Todas las personas deberán ser objeto de al menos un control que permita determinar su identidad tras haber exhibido o

⁵⁸ Es interesante señalar que en este texto, la migración intraeuropea era referida como migración, no como inmigración, anticipando el cambio posterior del léxico comunitario sobre la “movilidad” de los “ciudadanos europeos” a partir de Maastricht.

presentado documentos de viaje.

c) A la entrada, deberá someterse a los extranjeros a un control minucioso, con arreglo a lo dispuesto en la letra a).

d) A la salida, se procederá al control que exija el interés de todas las Partes contratantes en virtud del derecho de extranjería y en la medida en que sea necesario para investigar y prevenir peligros para la seguridad nacional y el orden público de las Partes contratantes. Dicho control se efectuará sobre los extranjeros en todos los casos.

e) Si no pudieran efectuarse dichos controles por circunstancias especiales, se establecerán prioridades. A este respecto, el control de la circulación a la entrada tendrá prioridad, en principio, sobre el control a la salida.

3. Las autoridades competentes vigilarán con unidades móviles los espacios de las fronteras exteriores situados entre los pasos fronterizos, así como los pasos fronterizos fuera de las horas normales de apertura. Dicho control se efectuará de tal manera que no se incite a las personas a evitar el control en los pasos fronterizos. El Comité ejecutivo fijará, en su caso, las modalidades de la vigilancia.

4. Las Partes contratantes se comprometen a disponer de personal adecuado y en número suficiente para ejercer el control y la vigilancia de las fronteras exteriores.

5. En las fronteras exteriores se ejercerá un nivel equivalente de control.

Artículo 7

Las Partes contratantes se prestarán asistencia y garantizarán una cooperación estrecha y permanente para efectuar de forma eficaz los controles y la vigilancia. En particular, procederán a un intercambio de todas las informaciones pertinentes e importantes, con la excepción de los datos nominativos de carácter individual, a no ser que el presente Convenio disponga lo contrario, también procederán a la armonización, en la medida de lo posible, de las instrucciones dadas a los servicios responsables de los controles y fomentarán una formación y una actualización de conocimientos uniformes para el personal destinado a los controles. Dicha cooperación podrá adoptar la forma de un intercambio de funcionarios de enlace.

El control y la vigilancia en las fronteras exteriores del espacio Schengen implicaba el fortalecimiento de la cooperación de los actores securitarios y judiciales, que se estableció como una obligación a cooperar entre los firmantes (Art. 7). La principal forma de colaboración que se estableció en esta época se basa en un intercambio de información entre los actores securitarios. La materialización de esta cooperación era el (SIS) Sistema de Información de Schengen (Capítulo 2, Art. 93 – 100). Dentro del SIS tiene especial relevancia la creación de la “lista de no admitidos”, personas que han sido excluidas del espacio Schengen por uno de los estados participantes y que por tanto tienen vetado su ingreso al conjunto del espacio. Los criterios de inclusión son relativos a la “seguridad interior”, sea porque el extranjero haya sido condenado por un delito, porque esté vinculado al tráfico de drogas, o porque haya sido objeto de una orden de expulsión. Más allá de la información que crea una categoría de exclusión directa, los “no admitidos”, todas las personas que atraviesen las fronteras exteriores serán incorporadas a una base de datos común. Esto se hace también extensivo a los vehículos, inaugurando las técnicas de gobierno de las migraciones a través de los medios de transporte o “Viapolítica”, teorizada por W. Walters (2015) que usa este neologismo para atraer la atención sobre los vehículos y las vías de comunicación como objeto y locus de estrategias gobierno (volveremos sobre esto en el apartado 2 de este capítulo).

La dinámica por la cual las bases del gobierno de las migraciones pasaban a estar inextricablemente conectadas a una conceptualización securitaria, problematizándose la migración junto con otras “amenazas” como el terrorismo y la criminalidad, se veía reforzada a

nivel comunitario dentro del Acta Única Europea. Al mismo tiempo que se afirmaba la libertad de circulación de personas (siempre como parte de la circulación mercantil encabezada por las mercancías, capitales y servicios) como principio político fundacional de la Comunidad, se declaraba que *“Ninguna de estas disposiciones afectará al derecho de los Estados miembros de adoptar aquellas medidas que estimen necesarias en materia de control de la inmigración de terceros países, así como con respecto a la lucha contra el terrorismo, la criminalidad, el tráfico de drogas y el tráfico de obras de arte y de antigüedades”* (Declaración general sobre los artículos 13 a 19 del Acta Única Europea, énfasis añadido). A raíz de esta declaración hay que destacar cómo también fue en estos años donde se marcó el carácter mixto que adquirirá el gobierno en y a través de las fronteras de la futura UE: por un lado con una dimensión comunitaria de relevancia creciente, relacionada con la proyección a nivel supranacional de determinadas lógicas, mecanismos, instrumentos jurídicos y normativos, y actores; y por otro lado con una dimensión intergubernamental, en la que la comunitarización no debilita la capacidad de los estados sino que la refuerza en tanto que los dota de legitimidad, les proporciona marcos más amplios de referencia jurídica y normativa, y hace crecer los sectores políticos y las burocracias vinculadas a las nuevas dinámicas de gobierno.

Esto comenzaba a materializarse de manera clara en 1986, con la incorporación de España y Portugal, que permitía a la Comunidad Europea fijar sus fronteras exteriores al sur en las Columnas de Hércules. Estos países pasaron rápidamente a incorporar en su representación, como miembros europeos, su situación de límites, de demarcadores de Europa. En la dualidad de la posibilidad de representación, ambos estados rápidamente se decantaron por su posición como guardianes y no como puentes. Como señalo en el capítulo 4, y para el caso de España en el estudio de caso referente a Ceuta y Melilla (capítulo 5), esto se hizo visible en la rápida adopción de una política y una configuración jurídica relativa a las migraciones que estaba en sintonía con las tendencias restrictivas de los países centrales del proyecto europeo.

Por último, el ya citado Grupo “de coordinadores sobre la libre circulación de personas” estableció en 1989 una serie de guías para la acción política en los distintos ámbitos de su mandato (terrorismo, tráfico de drogas, crimen organizado, aduanas, asilo e inmigración). El documento, conocido como “El Documento Palma”⁵⁹, incluía algunas de las innovaciones fundamentales que se desarrollarían a lo largo de la siguiente década. En particular, cabe destacar: (1) el establecimiento de unas condiciones comunes para el ingreso de nacionales de terceros países, (2) establecimiento de una lista común de países cuyos ciudadanos están sujetos a la obligación de visado, (3) la armonización de los criterios de concesión de visados, (4) una política europea para la concesión del asilo y del estatuto de refugiado, (5) mecanismos para determinar qué estado es responsable de tramitar una solicitud de asilo, (6) la creación de un procedimiento simplificado o prioritario de examen de las “solicitudes manifiestamente infundadas”, (7) estudio de la necesidad de un sistema de financiación para las consecuencias económicas de la aplicación de la política común. Así, el “Documento de Palma” establecía la guía estratégica para el establecimiento de una nueva dinámica de gobierno comunitario de la migración a través y en las fronteras, dándole una especial importancia a dos elementos: (a) el control previo de los flujos migratorios a través de estrategias securitarias sobre la documentación, y (b) la reconfiguración a nivel comunitario de la protección internacional.

⁵⁹ <https://www.statewatch.org/sem/doc/assets/files/keytexts/ktch1.pdf>

Para el control extraterritorial a través de técnicas de gobierno securitario que se centran en la documentación, fue clave la creación de un sistema comunitario de visado y se acompañó del establecimiento de las condiciones de entrada, que completaban con requerimientos materiales los requisitos jurídico-administrativos relativos al visado. Si en el acuerdo de Schengen se estableció con anterioridad la necesidad de crear un sistema conjunto para establecer los criterios de visado, esta propuesta ampliaba a nivel comunitario esta práctica y la ampliaba, al formular por primera vez la idea de crear una lista común de terceros países cuyos nacionales están obligados a portar visado, una lista que se basaría en criterios técnicos derivados de la actividad de grupos de “expertos” como este y de los “análisis de riesgo” que desarrollen sobre los distintos países. La combinación de estos dos elementos ha sido la base para el diseño de un sistema de gobierno extraterritorial de las migraciones a través y en las fronteras, algo sobre lo que volveremos.

La reconfiguración a nivel común de los solicitantes de asilo tiene una dimensión doble, que los establece como una categoría jurídico-administrativa comunitaria y como una “carga” económica y social con la que hay que lidiar. Por un lado, dejaba claro que el “refugiado” ya no representaba el héroe que huía del fascismo (como los vascos exiliados en Reino Unido durante la dictadura franquista) o del totalitarismo soviético (como los checos que escaparon de la “Primavera⁶⁰ de Praga”) y pasaban a ser aprehendidos como sujetos amenazantes de una humanidad reducida a la no presencia (Agier, 2008), una humanidad en “exceso” (Rahola, 2003), la mónada de la miseria humana. Así, dejaban de ser héroes para ser sujetos que sólo podían volver a ser a través de su adscripción a una categoría jurídico-administrativa. Por otro, la configuración comunitaria en torno a los costes de un sistema de este tipo establece apriorísticamente al “solicitante de protección” como “carga”, como una losa para las sociedades europeas que están obligadas por unas convenciones internacionales que deben respetar, invirtiendo la historia de la protección internacional como compromiso internacional del que Europa es deudora, no prestamista. Así esta reconfiguración a nivel comunitario crea al sujeto del humanitarismo que definía L. Malkki (1996), la familia desnuda, separados de su historia, desautorizados como actor político y fuente de verdad sobre el proceso social que los exilia, imposibilitados a ser sujeto político donde son “acogidos” y establecidos en los márgenes de la sociedad en una situación de dependencia. Respecto a esta construcción, S. Behrman dice:

“Así como una vez el Estado se emancipó de la religión afirmando la primacía de la política, tal vez lo que ahora necesitan los forzados hasta los límites de la sociedad civil [los exiliados] es la política, para emanciparse de los binarios legal/ilegal, extranjero/ciudadano. (...) Estar sometidos a la ley, como los refugiados, sin el espacio para ser sujetos políticos activos, los pone a merced de la sociedad civil representada por normas, imágenes mediáticas, ‘comunidad’, y su expresión concreta en el sujeto supremo del Estado. Sitúa al refugiado en un espacio de apolítica o, dicho de otra manera, de subjetividad jurídica y nada más que eso. (...) crea sujetos pasivos del humanitarismo.” (2014: 8).

⁶⁰ Que diferente fue su acogida de los protagonistas de las “primaveras” de 2011.

En su teoría, el gobierno de los exiliados a través de la configuración jurídico-administrativa intensiva y la exclusión sociopolítica que construye a los “refugiados” como “humanidad en exceso” están profundamente conectadas:

“El concepto de Bauman⁶¹ de los refugiados como residuos sugiere una forma similar de entender la aparente contradicción. Los residuos son un producto inevitable del capitalismo, (...). Sin embargo, los residuos en sí mismos, la forma en que se eliminan, se reciclan o gestionan, no queda fuera de la relación de mercancías. Los residuos son un gran negocio, y se gestionan a través del sistema capitalista del que fueron desechados. Del mismo modo, se priva a los refugiados de sus derechos y se les niega el acceso a la representación legal. Pero no son expulsados del reino de la ley, sino todo lo contrario. Para que el ‘problema’ del rechazo pueda gestionarse de manera eficaz, deben estar cada vez más sujetos a la ley.”

Con este desarrollo de los instrumentos técnicos y legislativos se consolidaba la base para la criminalización fáctica de los migrantes irregulares y de (la mayoría de) los solicitantes de protección internacional, y su simultánea victimización y reducción a la situación de no sujetos; es decir, se crea la base para las formas de gobierno securitario-humanitario. Estos instrumentos anteceden de manera significativa la configuración del espectáculo de las fronteras y la naturalización en la imaginación social de los “ciudadanos europeos” de la criminalidad de la “ilegalidad” y de la “vulnerabilidad” del refugiado. Estos espectáculos han sido (son) de especial relevancia también para la construcción de la identidad europea. A falta de un nosotros definido y estable (pues los procesos de incorporación y expansión estaban en plena actividad⁶² y no habían hecho más que comenzar), y a falta de una tradición unívoca a la que apelar, la configuración de una “frontera étnica” con el no europeo era fundamental. Para configurar esta frontera étnica no podía apelarse a las viejas referencias de tradición religiosa o nacional, puesto que justamente lo europeo transcendía estos límites al tiempo que los incorporaba en su pluralidad, ni podía apelarse a las antiguas formas de delimitación racial o cultural, ya que las sociedades europeas eran ya en sí multiétnicas y diversas, tanto por las migraciones intraeuropeas como extraeuropeas (como por la propia diversidad de las naciones europeas). La construcción de una frontera étnica basada en la distinción jurídico-administrativa, establecida como disposición técnica (racional), con efectos prácticos muy evidentes en la cotidianidad y reproducida en un sinfín de espectáculos, fue clave para el proceso de configuración de la “comunidad imaginada” europea.

3.2. La consolidación después de 1989.

La caída del Muro de Berlín fue un suceso histórico de primer orden, de una magnitud mundial pero aún más relevante en el contexto europeo. La destrucción del muro y la reunificación de

⁶¹ El autor hace referencia aquí a una entrevista “menor” a Z. Bauman, tal vez por conveniencia porque en los textos donde Bauman trata el problema de los “refugiados” tiene cuidado (quizás por delicadeza) de no referirse a los mismos como “Residuos” o “Deshechos” (*waste*). Yo recomiendo, para una lectura de la posición del autor, el espacio dedicado a la situación de los “refugiados” en la sociedad global “sitiada” (Bauman, 2008: 141-149).

⁶² Por ejemplo con la incorporación de España y Portugal en 1986.

Berlín era la representación misma de un cambio de ciclo, del fin del mundo de bloques y la Guerra Fría, e incluso para algunos fue una muestra del “fin de la historia” (Fukuyama, 1992) y el triunfo definitivo de la democracia liberal capitalista como forma de organización social y política a nivel global.

Parecía ser que este suceso era la prueba de que el mundo se dirigía hacia un estado de nuevas cuotas de libertad. *“El final de la Guerra Fría causó una profunda impresión en la imaginación popular: parecía significar el fin de un mundo dividido en dos bandos, dividido entre lealtades opuestas, sacudido por conflictos y disputas fronterizas. La caída del Muro de Berlín y la aparición de un nuevo panorama internacional marcaron el comienzo de una era de globalización en la que los Estados parecían irrevocablemente condenados a la obsolescencia, un mundo sin fronteras”* (Vallet y David, 2012). Incluso en la imaginación científica este suceso tuvo un efecto poderoso en este sentido, en el que la libertad de movimiento pasaba a ser un elemento central del nuevo mundo a venir:

“Las teorías de los científicos sociales sobre la migración no se alteraron fundamentalmente hasta que la Guerra Fría había terminado y levantado algunas de las barreras del nacionalismo metodológico, paralelamente a la destrucción del Muro de Berlín. Académicos de diversos campos, junto con líderes políticos y periodistas, comenzaron a anunciar que el mundo se estaba volviendo cualitativamente diferente y aplicaron el término ‘globalización’ a lo que estaban observando, fascinados por diversos tipos de flujos de personas, ideas, objetos y capital a través de las fronteras territoriales de los Estados” (Wimmer y Glick Schiller, 2002: 321).

Pero la caída del Muro de Berlín tuvo otras consecuencias menos celebradas y proclamadas. Supuso un cambio, o más bien la aceleración de un cambio que se había comenzado a establecer en las dos décadas anteriores, de la forma en la que se pensaba el gobierno de las migraciones humanas (o de la movilidad de las personas, como queramos definirlo). El primer efecto de aceleración de este cambio paradigmático afectó a los exiliados. Como señala S. Juss (2005: 758 - 759):

“La caída del Muro de Berlín en 1989 fue aclamada como el amanecer de una nueva era, poniendo fin a medio siglo de represión en los regímenes comunistas de Europa Oriental y la Unión Soviética. Ha producido tres efectos directos, que vale la pena recordar. En primer lugar, la caída del comunismo llevó al levantamiento de los controles de salida en los países de Europa del Este. Comenzó el 10 de septiembre de 1989. (...). El Muro de Berlín cayó y comenzó en Europa el mayor movimiento de poblaciones a través de las fronteras de los Estados nacionales desde la Segunda Guerra Mundial.

En segundo lugar, la apertura de las fronteras condujo a movimientos masivos de refugiados de una manera que llevó a los países de Europa Occidental a cuestionar sus políticas de asilo liberal y de inmigración. (...) Así, la caída del comunismo significó que la inmigración se estaba produciendo a gran escala desde zonas de extrema pobreza. (...).

En tercer lugar, y lo que es más importante, el conflicto étnico en Bosnia-Herzegovina, que resultó directamente de la caída del comunismo en Europa Oriental, produjo cientos de miles de refugiados ‘bona fide’. De las tres razones, fue esta tercera razón la que

causó la preocupación más inmediata para los gobiernos occidentales, ya que la guerra en Yugoslavia que siguió al colapso del comunismo reflejó cambios políticos más amplios y creó los mayores flujos de población hacia Europa Occidental desde la Segunda Guerra Mundial⁶³.

En este contexto se produjo la intensificación y expansión de las dinámicas de gobierno que construían las fronteras exteriores de la comunidad europea como el lugar central de las prácticas del gobierno de las migraciones, en tanto consolidaba la comprensión de este gobierno en y a través de las fronteras como un imperativo necesario para la seguridad interna de la Comunidad Europea.

Este fue un momento de reorganización masiva de las relaciones de producción y sociopolíticas, donde las nuevas posibilidades de movilidad de una población chocaba frontalmente con las nuevas posibilidades de controlar, contener y “desincentivar” la migración “ilegal”, como se empezó a referir en la documentación europea desde esta época al conjunto de prácticas y criminalización (De Giorgi, 2012). Los resultados de esto han sido tremendamente profundos y complejos, de una naturaleza poliédrica que no pueden ser abarcados en este trabajo, incluso algunos aspectos que son concomitantes a nuestro objetivo central de análisis. Un ejemplo fue el auge de las redes de trata entre las poblaciones inmobilizadas del este, especialmente aquellas que vivían en zonas de extrema violencia y conflicto: *“El tráfico de mujeres desde los territorios de Europa del Este hacia los países de la UE surgió en el contexto de la crisis y la transformación del Estado y su soberanía. De hecho, la trata cobró especial impulso en los años posteriores a la caída del Muro de Berlín, Rusia relajó las políticas de visados para facilitar los viajes de sus ciudadanos, y los países de Europa oriental se vieron envueltos en una serie de transiciones económicas y ‘revoluciones políticas’.”* (Andrijasevic, 2004: 206). Una situación que se complicaría aún más si tenemos en cuenta la participación de los “cuerpos de paz”, los “Casco Azules” de Naciones Unidas (apoyados y promovidos intensamente por Europa) y su vinculación con las formas más agresivas (y exitosas) de tráfico de mujeres para la explotación sexual en Europa (Publicamente famoso por Bolkovac y Lynn, 2011; para una interpretación académica ver Mameli, 2011; y Murray, 2002). Otro elemento relevante que no podrá ser abordado en profundidad es el importante impulso que ganó la comunitarización de los cuerpos de defensa europeos y la industria militar y de defensa; esto es muy relevante para nosotros puesto que desde Maastricht en 1992, con la creación de una Política Común de Seguridad y Defensa, el sector securitario se vinculaba de manera fundamental no sólo al gobierno en y a través de las fronteras sino a la reconstrucción del sector de defensa europeo, que estará muy enfocado al desarrollo de las tecnologías de la

⁶³ Es muy interesante destacar, como paralelismo histórico, que en este momento que fue el de consolidación del cambio más radical de las políticas migratoria y de asilo se empleó la misma imagen que durante la “crisis de refugiados” que se inició en 2014 y que provocaría, como veremos también en este capítulo, una nueva intensificación y expansión de las dinámicas securitario-humanitarias del gobierno de las migraciones en y a través de las fronteras. Parece que hacer referencia a un proceso comparándolo con la Segunda Guerra Mundial aumenta la legitimidad de las “soluciones” políticas para hacer frente a dicho proceso y aumenta la eficacia de la espectacularización del mismo. Esto es independiente de la facticidad de dicha afirmación o de los términos en los que dicha información es medida, siempre de manera descontextualizada y en abstracto.

seguridad donde se aspiraba a convertir en un referente a nivel mundial⁶⁴ (Rehrl et al., 2017; Schilde, 2017b, 2017a).

En esta sección nos centraremos en tres aspectos: la transformación de la interpretación de la movilidad interna y la comunitarización de Schengen; la creación del Espacio de Seguridad, Libertad y Justicia; y el desarrollo de una política de externalización de las prácticas de gobierno de frontera.

3.2.1. El fin de la relación entre movilidad y trabajo.

3.2.1.1. Los límites del derecho de residencia.

Ya a finales de los años ochenta había quedado confirmado que la sociedad europea sería una sociedad móvil o no sería. La libertad de circulación se había establecido como uno de los principios fundacionales de las comunidades europeas y se reivindicaba como un valor en sí mismo. Sin embargo, no había quedado claro que implicaciones tenía esto respecto a la residencia de los europeos en otros Estados Miembro. En 1990, una serie de disposiciones de la Comunidad Europea establecieron la generalización de la libertad de residencia, como complemento a la enaltecida libertad de movimiento. A partir de ese momento no sólo los trabajadores, por cuenta propia o ajena, y sus familias disfrutarían del derecho a residir en otros estados europeos, sino que se convertía en una capacidad extensiva a todo tipo de personas: estudiantes, pensionistas, desempleados... Pero esta era una capacidad, no un derecho, y como tal tenía una serie de restricciones. Al reglamentar sobre derecho de residencia⁶⁵ se estableció, claramente y desde el inicio, que: *“Los Estados miembros concederán el derecho de residencia (...), siempre que dispongan para sí mismos y para los miembros de su familia de un seguro de enfermedad que cubra la totalidad de los riesgos en el Estado miembro de acogida y de recursos suficientes a fin de que no se conviertan, durante su residencia, en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida. Los recursos contemplados en el párrafo primero se considerarán suficientes cuando sean superiores al nivel de recursos por debajo del cual el Estado miembro de acogida puede conceder una asistencia social a sus nacionales...”* (Art. 1, para. 1; énfasis añadido). A esto se le añadían otras cláusulas relacionadas con la posibilidad de rechazar a individuos por razones “de orden público, de seguridad o de salud públicas”.

Este cambio es tremendamente significativo de la transformación de las relaciones sociales de producción y de las formas de organización social. La figura del trabajador, que había sido central en toda la primera fase de consolidación del proyecto europeo, había dejado paso a un nuevo tipo de figura, representada idealmente por el ciudadano de un estado miembro, pero que empezaba a vincularse con el individuo independiente y autosuficiente, que no supone un coste para el estado receptor. En cierto sentido, esta modificación reintroducía las limitaciones de derechos sociales que se habían eliminado con el reglamento de 1968 sobre la libre circulación de los trabajadores, estableciendo un peligroso referente para la limitación de la estancia de los migrantes intraeuropeos cuando se quedaban desempleados en otro Estado

⁶⁴ Ante la imposibilidad de competir con EE.UU. a nivel armamentístico, de cuya industria era muy dependiente en el período de Guerra Fría.

⁶⁵ Directiva 90/364/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990.

Miembro. Esto no fue aplicado directamente en los años noventa y tendría que esperarse veinte años para ver los efectos de este cambio de paradigma.

3.2.1.2. Un cambio de paradigma.

Este cambio de paradigma tenía también un efecto poderoso en la forma en la que se establecen los ideales de gobierno para las migraciones. La pérdida de la centralidad del trabajador provocó una mutación en el naciente paradigma de gestión de las migraciones (Geiger y Pécoud, 2010)⁶⁶. Como señalan S. Mezzadra y B. Nielson:

“En muchas partes del mundo, se ha producido un alejamiento de los tradicionales sistemas de regulación de la migración por cupos, que son cada vez más reconocidos como inadecuados para la nueva flexibilidad e interpenetración de los mercados laborales y de los sistemas económicos. La búsqueda de una migración justo-a-tiempo (just-in-time) y adaptada a la demanda (to-the-point) modela, en la actualidad, las políticas relativas a la migración a lo largo de diversos escenarios nacionales y continentales” (2017: 165).

Esta transformación en el paradigma de la forma en la que se proyectaba el ideal de gobierno de la migración se hizo evidente en la reacción de los estados europeos a la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de Naciones Unidas de 1990. Se basaba en una figura ideal, la del trabajador extranjero que se “integraba” en la comunidad, que tuvo un pequeño apogeo entre el fin de las políticas más restrictivas del “trabajador invitado”, el desarrollo del multiculturalismo como modelo de incorporación social, y el nacimiento del nuevo paradigma de la gestión de las migraciones, caracterizado por una migración flexible (justo-a-tiempo, como la definen Mezzadra y Nielson). Esta convención nació en el peor momento posible, cuando la figura del trabajador que se “integraba” en la comunidad estaba desapareciendo como ideal de las políticas de migración y de incorporación social (de integración). Esta convención de Naciones Unidas suponía un avance significativo en el reconocimiento de derechos a los migrantes, que se establecían con independencia de su estatus jurídico-administrativo que, además de la genérica referencia a los derechos humanos, se recogía en una serie de puntos prácticos como la atención médica de urgencias (Art. 28) o el derecho de la educación para los hijos (Art. 30). Pero, en especial, la convención apuntaba a la línea de flotación del nuevo modelo de gestión de las migraciones: la capacidad de distinción radical entre migrantes regulares e “ilegales”⁶⁷ y el poder discrecional de los estados de tratar a través de la vía administrativa la detención y expulsión de los migrantes. La ilegalidad, entendida como una irregularidad mayoritariamente sobrevenida y provocada por un sistema productivo que se aprovechaba de la posibilidad de explotar laboralmente a los migrantes, se entendía que podía solucionarse a través del

⁶⁶ Quiero hacer aquí un inciso: A. Pécoud y M. Geiger (2010: 2) presentan como acuñador de la noción de “gestión de la migración” a Bimal Ghosh, datando su primer uso en 1993. A lo largo de esta tesis yo he empleado la noción de gestión de las migraciones como un paradigma, una lógica de gobierno, y un régimen al que esta lógica da vida, cuyas expresiones tanto discursivas como prácticas anteceden en muchos casos la formulación particular de este concepto.

⁶⁷ En la convención se usa el término “irregulares” para referirse a los migrantes y “clandestina” para referirse a la inmigración, un modelo de terminología que no sería adoptado hasta tiempo después en la Comunidad Europea.

refuerzo de los derechos humanos de los migrantes en general, los derechos sociales de los migrantes en condición de regularidad y la penalización a los explotadores⁶⁸.

El choque de planteamientos era evidente en este punto cuando Europa estaba reforzando la “guerra” contra la inmigración ilegal, centrándose en una configuración securitaria de las prácticas de control y vigilancia de las fronteras, la externalización de dichas prácticas en lo documental y en lo físico (volveré sobre esto en esta sección), y con la reducción humanitarista a la categoría de víctima a los migrantes ilegales que solicitaban asilo. El choque mayor era a nivel procesual, puesto que el Art. 18 establecía medidas completamente contrarias a las modalidades de procesamiento administrativo de los castigos punitivos por ofensas a la legislación de migraciones y fronteras: *“Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán iguales derechos que los nacionales del Estado de que se trate ante los tribunales y las cortes de justicia. Tendrán derecho a ser oídos públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ellos o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil”*. Haberse adherido a esta convención habría sido bloquear todo el desarrollo del marco jurídico que vinculaba la migración a castigos penales sin las relativas salvaguardas, lo que los estudios jurídicos han definido como las políticas de “Crimigración” (ver capítulo 4 para la una reflexión sobre esto).

Este cambio paradigmático se consolidó como un elemento clave del proceso de comunitarización con el Tratado de Maastricht en 1992. Mientras que la cuestión de la definición de unas fronteras exteriores a nivel comunitario fue un punto propuesto pero sobre el que no se alcanzó acuerdo por la disputa entre Reino Unido y España en relación a Gibraltar, la libertad de movimiento se establecía como un objetivo principal al mismo nivel que el mercado único: *“promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única...”* (Art. B, objetivos de la Unión). Esto configuraba la comprensión por la que la Comunidad Europea dejaba de ser una Comunidad Económica (Europea). En su Art. K.1, el tratado establecía que para alcanzar la libre circulación de personas, los siguientes ámbitos pasarían a ser prioritarios en la cooperación intergubernamental: (1) La política de asilo, (2) Las normas por las que se rigen el cruce de personas por las fronteras exteriores de los Estados miembros y la práctica de controles, (3) La política de inmigración y la política relativa a los nacionales de terceros Estados (incluyendo la “lucha contra la inmigración, la estancia y el trabajo irregulares de nacionales de los terceros Estados”), (4) La lucha contra la toxicomanía, (5) La lucha contra la defraudación, (6) La cooperación judicial en materia civil y (7) penal, (8) La cooperación aduanera, y (9) “La cooperación policial para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de

⁶⁸ Esto queda patente desde la propia declaración preliminar de los motivos: “Considerando también que la práctica de emplear a trabajadores migratorios que se hallen en situación irregular será desalentada si se reconocen más ampliamente los derechos humanos fundamentales de todos los trabajadores migratorios y, además, que la concesión de determinados derechos adicionales a los trabajadores migratorios y a sus familiares que se hallen en situación regular alentará a todos los trabajadores migratorios a respetar y cumplir las leyes y procedimientos establecidos por los Estados interesados”.

drogas y otras formas graves de delincuencia internacional, incluidos, si es necesario, determinados aspectos de la cooperación aduanera en conexión con la organización, a escala de la Unión, de un sistema de intercambios de información dentro de una Oficina Europea de Policía (Europol)” (ver punto siguiente).

3.2.1.3. Europa como “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”.

El Tratado de Ámsterdam completa el proceso por el que el gobierno en y a través de las fronteras pasa a ser una cuestión fundamental de la Comunidad Europea: con este tratado el objetivo dejó de ser aumentar la cooperación entre los Estados Miembro, ya que ahora sería “desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia” (Art. 1, para 5., que modifica el Art. B del Tratado de Maastricht; énfasis añadido). Esto se basó, de manera central, en la comunitarización del acervo de Schengen (Título IV), que pasaría a ser una parte consustancial de la Comunidad Europea y permitiría superar las tensiones en torno a la definición de las fronteras exteriores y de los controles relativos a partir de un esquema de participación selectiva (establecido principalmente para hacer frente a las exigencias de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca). Además, se estableció como cuestión comunitaria plena la cooperación policial y judicial (Título VI). Esto se abordará en el siguiente punto. Además de esto, el Tratado de Ámsterdam incluye una cláusula importante para la consideración que se ha defendido en esta tesis de las técnicas de poder securitario como generadoras de unos marcos normativos que van más allá de los marcos jurídicos: en el Art. K.7 (5) se establece que “El Tribunal de Justicia no será competente para controlar la validez o proporcionalidad de operaciones efectuadas por la policía u otros servicios con funciones coercitivas de un Estado miembro, ni sobre el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros respecto al mantenimiento del orden público y salvaguardia de la seguridad interior”; así, mientras que el tratado establece como objetivo primordial la cooperación a nivel comunitario en materias de seguridad (Art. K.1), bloquea expresamente la evolución del control judicial a nivel comunitario de las prácticas de seguridad concretas.

3.2.2. La implementación de Schengen y la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

3.2.2.1. Hacia la puesta en marcha de Schengen.

En 1990 se acordaron las condiciones para la puesta en marcha del Espacio Schengen. En la Convención de Implementación del Acuerdo Schengen se establecían los mecanismos y las medidas concretas para la aplicación del control y la vigilancia del nuevo “Espacio”. Ese mismo año Italia se incorporó al acuerdo, y al año siguiente, en 1991, se incorporaron España y Portugal, seguidos por Grecia en 1992. En 1995 se incorporaría Austria y en 1996, sólo un año después de su puesta en marcha, se incorporarían todos los países bálticos: Finlandia, Noruega, Suecia, Dinamarca e Islandia. Así, progresivamente desde 1995, los países signatarios suprimían los controles de frontera interiores y, al mismo tiempo, comenzaban a formar parte de los instrumentos establecidos por el sistema de vigilancia y control común de las fronteras exteriores. En estos años, la cuestión central fue cómo la experiencia, que fue valorada de

manera muy positiva, acabó siendo parte del proceso de comunitarización y fue introducido en el cuerpo jurídico de la Comunidad Europea por el Tratado de Ámsterdam, donde el espacio de Schengen es integrado en el objetivo de crear el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. En este proceso se avanzó de manera significativa con dos medidas específicas que se adelantaron a la ratificación del Tratado de Ámsterdam: (1) El conocido como Protocolo de Bonn y (2) el Convenio de Europol.

El Protocolo de Bonn se estableció en 1994, preparando el terreno entre los participantes del espacio Schengen para su implementación a partir del año siguiente. En este Protocolo se le dio especial importancia al establecimiento del Sistema de Información de Schengen, y se hacía referencia al Manual SIRENE, que no fue público hasta la comunitarización del espacio Schengen y publicado como el Manual Común ya en 2002. En paralelo, a nivel comunitario se avanzó con la configuración del primer cuerpo securitario común: Europol.

En la definición de los objetivos de Europol, se establece que para alcanzarlos *“Europol actuará en primer lugar en materia de prevención y lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes, de material nuclear y radiactivo, contra las redes de inmigración clandestina, la trata de seres humanos y el tráfico de vehículos robados”* (Art. 2, 2). Podemos comprobar como desde una fase temprana se produce una dualidad de lógicas en la reconfiguración de las migraciones como objeto de gobierno que, como señalábamos en el punto anterior, se aleja progresivamente del mundo laboral para pasar a definirse en relación, como vemos en este fragmento, con el ámbito securitario como amenaza contra la que hay que luchar, y con el ámbito humanitario, puesto que la lucha contra las redes de inmigración clandestina y la trata de seres humanos responde también a un objetivo de protección de la víctimas y personas vulnerables. Es interesante destacar cómo en este momento las redes de migración clandestina y de tráfico todavía son representadas por una terminología abstracta, y será ya en el S. XX cuando esta lucha se personalice en los tratantes y traficantes, verdaderos *“culpables”* de la desgracia de las víctimas, reforzando la vinculación securitaria-humanitaria a nivel discursivo y simbólico.

Esta incorporación de las lógicas securitaria y humanitaria, y su progresiva imbricación en una lógica dual que va penetrando en todos los aspectos del gobierno en y a través de las fronteras, es esencial para explicar el desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. En la modificación introducida por este tratado, reformulando el Título VI relativo a la Cooperación Policial y Judicial en materia Penal, se señalaba que

“el objetivo de la Unión será ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia elaborando una acción en común entre los Estados miembros en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal y mediante la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia. Este objetivo habrá de lograrse mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada o no, en particular el terrorismo, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, la corrupción y el fraude.” (Art. 2, para. 11; énfasis añadido)

3.2.2.2. Bases para una lógica mixta. Lucha contra la Trata y el Racismo.

Uno de los impulsos principales para la cooperación policial pasa a ser la lucha contra la trata de personas, que se convierte en el epítome de la movilidad ilegal y se define por el sufrimiento y la vulnerabilidad de las víctimas. Varias intelectuales han abierto recientemente un debate sobre la pasividad de las personas tratadas y la capacidad de agencia de las representadas “víctimas (puras)”, tocando la vinculación con la construcción del género y de las nuevas políticas de control migratorio; un debate para el cual remito tanto a la tesis de R. Andrijasevic (2004) como a artículos de la misma autora R. Andrijasevic (2009), las aportaciones sobre este tipo de victimización y criminalización en el contexto español de E. Martín Díaz (2004) y R. Mestre i Mestre (2004), y a la brillante discusión de C. Aradau, J.E.F. Huysmans, y V. Squire (2010) sobre el manifiesto de 2005 presentado ante el Parlamento Europeo producido por las organizaciones de trabajadoras sexuales migrantes. Más allá de este debate, es necesario entender cómo la conceptualización humanitaria sobre la trata se ha incorporado a las dinámicas de gobierno de las migraciones, cómo ha ayudado a la transición paradigmática del gobierno de las migraciones, relacionado anteriormente con la incorporación del extranjero (invitado) al mercado laboral, y que pasa a concebirse en clave de promoción de la movilidad, la contención de la amenaza de la migración “ilegal”, la lucha contra los criminales vinculados a la migración “ilegal” y la protección de las víctimas de estos criminales. La trata ha tenido una importancia fundamental a la hora de crear un vínculo no sólo entre las lógicas securitaria y humanitaria sino entre los propios agentes de estos campos, entre sus prácticas de recopilación de información y de generación y validación de conocimiento sobre los fenómenos migratorios. Esta vinculación comenzó a establecerse gracias a la conceptualización de la trata desde una fase tan temprana, como muestra el nacimiento de Europol. Sin embargo, como se explica en el capítulo 4, las posiciones no son unitarias en estos campos (como en ningún otro) y la evolución hasta la consolidación de una lógica integrada sería parte del proceso histórico del s. XXI.

Parte de este mismo proceso fue la creación del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia en 1997. Este observatorio se creó para hacer frente a las exigencias del mismo Art. K.3 del Tratado de Maastricht al que invoca la creación de Europol, es decir la cooperación entre los estados para alcanzar los objetivos definidos en el Art. K.1 para realizar la libre circulación de las personas (ver punto anterior). El nacimiento de esta oficina debe ser entendido en el sentido propuesto por S. Behrman (2014) de incorporación en la subjetividad jurídica del racismo y la xenofobia. Por un lado, se tecnifica el problema social del racismo, desvinculándolo de otros aspectos y conectándolo con la actividad del campo jurídico, tanto en su ámbito procesal como en lo relativo a la legislación no discriminatoria. Por otro, se crea una diferenciación clara entre las legislaciones racistas o xenófobas y los modos de exclusión (o inclusión diferencial) basados en la categorización jurídico-administrativa del extranjero que se han consolidado como la estructura fundamental de configuración de esta dimensión social en el contexto sociopolítico de la Comunidad Económica Europea y sus sucesoras. Esto ha sido fundamental a la hora de establecer la legitimidad de esta categorización jurídico-administrativa, tanto a nivel práctico como a nivel simbólico en su incorporación como un delimitante o una “frontera étnica”. La exclusión del “ilegal” no supone un comportamiento xenófobo ni racista, sino que aparece como un prerrequisito para mantener la sociedad del respeto y la tolerancia.

3.2.2.3. Los primeros planes de acción.

Este proceso de interconexión entre las lógicas, actores y prácticas securitarias y humanitarias empezó a materializarse en una forma muy particular de desarrollo de marcos normativos para la acción, que como veremos más adelante en este capítulo, se convertirá en la forma de instrumento institucional dominante en la segunda década del S. XXI: los planes de acción.

En 1998 se configuró el Plan de acción de la UE llamado “Resolución sobre la afluencia de inmigrantes procedentes de Iraq y de la región vecina”⁶⁹. En el dossier relativo al debate del Parlamento Europeo sobre esta cuestión, se encuentra disponible la documentación relativa a dicho Plan de Acción⁷⁰. Este plan es un ejemplo de cómo se configuraba la interconexión humanitaria-securitaria en esta fase, en torno al establecimiento de un instrumento normativo que combinaba la ayuda humanitaria, la protección internacional y posibilidad de ejercerla en el exterior de la CE, la lucha contra la inmigración “ilegal” y contra el “falso refugiado”, y el desarrollo de conocimientos y sistemas de información sobre el proceso migratorio.

Este instrumento es un “Plan de Acción”, es decir un marco normativo donde se establecen las dimensiones prácticas y metodológicas, instituyendo una voluntad política, pero que se caracteriza por ser un tipo de instrumento de política internacional “no vinculante legalmente”. Es su carácter no legalmente vinculante el que ha convertido este tipo de instrumentos en el dominante con la expansión de la lógica securitario-humanitaria, puesto que le dota de un carácter práctico, de una flexibilidad y de una temporalidad indeterminada pero siempre volátil que encaja a la perfección con esta lógica de gobierno y con sus formas de intervención “extraordinaria”, siempre relacionada con la crisis y emergencia como telón de fondo y horizonte de referencia. Desde un punto de vista teórico es interesante relacionar este tipo Planes de Acción, como marcos normativos, con el tipo de procedimientos de intervención internacional del sector securitario-humanitario a los que da vida; procedimientos de intervención marcados por su temporalidad y mutabilidad, que recuerdan a las “operaciones de choque”, o a los “ataques relámpago” que Z. Bauman señala como característicos de la modernidad líquida y cuya característica definitoria es “*la posibilidad de desentenderse de las consecuencias*” (2008: 128). Más allá del paralelismo con el sistema de *warfare* actual, es importante retener la caracterización de los planes de acción como instrumentos no legalmente vinculantes.

⁶⁹ Esta resolución está disponible e Eur lex sólo en Finlandes (idioma de la presidencia en aquel año). La traducción usada para leer este documento se ha generado automáticamente con traductores online gratuitos. Por ello he decidido no hacer referencias directas al Plan de Acción en sí mismo, y me referiré al contenido del mismo a partir del debate del Parlamento Europeo al respecto. Para ver enlaces ver el eje cronológico.

⁷⁰ “Mediante carta de 25 de febrero de 1998, el Consejo transmitió al Parlamento, de conformidad con los artículos J.7 y K.6 del Tratado de la Unión Europea, la decisión del Consejo relativa a la afluencia de inmigrantes procedentes de Iraq y de la región colindante: Plan de actuación de la UE adoptado por el Consejo el 26 de enero de 1998” y la propuesta de resolución relacionada, donde “se examinan los siguientes asuntos importantes: mejora del análisis de las causas y orígenes de la afluencia; desarrollo de contactos con el Gobierno de Turquía y con el ACNUR; garantía de que la ayuda humanitaria supondrá una contribución efectiva; aplicación efectiva de los procedimientos de asilo; prevención del abuso de los procedimientos de asilo; lucha contra la implicación de la delincuencia organizada; lucha contra la inmigración ilegal; garantía de una aplicación, supervisión y revisión coherente y coordinada...”

Es muy interesante observar las objeciones del Parlamento Europeo a la puesta en práctica de este Plan de Acción, para que podamos trazar una comparativa histórica en la consolidación de este tipo de instrumentos que he definido como característicos de la lógica de gobierno securitario-humanitaria (capítulo 4). A finales del S. XX, la respuesta del Parlamento Europeo fue contundente, como muestran sus tres primeras conclusiones al respecto de la propuesta:

“(1) Exige que la Comisión, dentro de un plazo de 3 meses, presente una nueva propuesta sobre la que será consultado antes de que el Consejo tome una decisión, puesto que el proceso de elaboración del actual plan de actuación carece de legalidad; (2) Da su conformidad para que, sobre la base del plan de actuación, se realicen los estudios que estén en curso de elaboración, pero opina que los Estados miembros, visto el proceso ilegal de elaboración del plan de actuación, no deben tomar medidas legislativas sobre la base del presente plan de actuación, y que no debe procederse a la financiación de las medidas derivadas de este plan de actuación en la medida en que el Parlamento Europeo no haya dado una autorización explícita a ese fin; (3) Reconoce la complejidad de los problemas, si bien subraya que sería preferible concentrarse en temas concretos y no en una lista pormenorizada de iniciativas ‘futuras’ que a menudo se solapan y contribuyen a posponer una acción efectiva”.

En su exposición de motivos para estas conclusiones, el parlamento aporta algunas claves de la dinámica de gobierno vinculada a este plan de acción concreto pero extensible a su conjunto, señalando la falta de una consulta previa al parlamento⁷¹, y sobre todo *“Las decisiones que pueden adoptarse en virtud del artículo K.3 no incluyen un plan de actuación. Las observaciones precedentes demuestran que no se consultó al Parlamento antes de adoptar la decisión. Consideramos, por consiguiente, que la adopción del plan de actuación no es válida desde el punto de vista jurídico.”*. Sin embargo, a pesar de la invalidez desde un punto de vista jurídico estricto, estos marcos normativos impulsan medidas que son efectivas, ya que *“Las instituciones de la Unión todavía no tienen la posibilidad de hacer que la justicia anule la acción común, pero tal vez podría indicarse en los procedimientos de ratificación por los Estados miembros que la elaboración del plan de actuación a escala europea ha sido irregular y que el plan no reviste una forma jurídica prevista por los Tratados⁷²”*.

La proyección de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia se realizará a través de instrumentos que tomarán crecientemente la forma de acuerdos no legalmente vinculantes o cuyo núcleo se centrará en la dimensión práctica, en el establecimiento de presupuestos y condiciones para proyectos concretos, en ese tipo de “listas pormenorizadas de iniciativas futuras” que criticaba el parlamento, y que estarán monopolizados por la acción unidireccional del consejo y la participación del parlamento sólo a posteriori, como un organismo de control

⁷¹ Lo que violaba el Tratado de Maastricht, Art. K.6

⁷² *“Existen también otras posibilidades: tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam (TA), la cuestión que se contempla en el plan de actuación será, en su mayor parte, de competencia comunitaria, lo que implica que entonces sí podrá recurrirse al juez comunitario. Aunque, evidentemente, éste no podrá anular medidas adoptadas antes de la entrada en vigor del TA, quizá podría aclarar, tras la entrada en vigor del mismo, que las especiales circunstancias del caso (integración de Schengen, comunitarización anterior a la elaboración del plan de actuación, existencia de acuerdos entre los Estados miembros y de acuerdos con el Parlamento Europeo y las disposiciones del actual artículo K.6 del TUE) hacen que el plan de actuación no pueda tener efecto tras la entrada en vigor del TA.”*

que tiene, en la práctica, poca capacidad para detener e impedir las dinámicas puestas en marcha, y mucha menos para revertirlas.

3.2.2.4. Tampere como ratificación de la nueva dinámica europea.

El Consejo de Tampere será la confirmación de estos cambios precedentes: el cambio de paradigma sobre el gobierno de las migraciones y de las fronteras, la configuración de una lógica dual securitario-humanitaria, el auge de unos instrumentos normativos que se definen como no legalmente vinculantes, etc. A partir 1999, el proyecto de la construcción del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia se consolidó, desarrollándose el primer programa de gobierno para el nuevo espacio europeo, que funciona ya como objetivo y fundamento de las políticas comunitarias.

En las conclusiones de este consejo se afirma el establecimiento de un espacio de “paz y prosperidad” para los ciudadanos europeos⁷³, siendo la libertad, la seguridad y la justicia los objetivos futuros para conseguir y consolidar los logros ya alcanzados.

“La Unión ha de desarrollar políticas comunes en materia de asilo e inmigración, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de llevar a cabo un control coherente de las fronteras exteriores para poner fin a la inmigración ilegal y para luchar contra quienes la organizan y cometen delitos internacionales conexos. Los principios en los que deben basarse estas políticas han de ser claros para nuestros propios ciudadanos y, además, han de ofrecer garantías a las personas que busquen protección en la Unión Europea o traten de entrar en ella.” (Para. 3)

Todo el título A de las conclusiones del consejo de Tampere se dedica a establecer cuáles serán los principios de estas políticas comunes de asilo e inmigración, dándole una importancia central en la configuración del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Se establecen cuatro puntos. En primer lugar, se afirma la necesidad de (1) “*un enfoque global de la migración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito*”. Este punto es el antecedente directo del “Enfoque Global en Migración” (establecido en 2005). Además, reafirma cuáles serán las pautas básicas de la dimensión exterior de las prácticas de gobierno, en particular la “condicionalidad de la ayuda”, la incorporación del discurso y de los agentes humanitarios en la proyección de las relaciones internacionales relacionadas con el gobierno de las migraciones, su inclusión en funciones que están relacionadas con el control y la vigilancia en países de origen y tránsito, creando una política basada en el control preventivo de los “riesgos”. Esta dimensión exterior se trata en el siguiente apartado en más detalle.

El segundo de los puntos es la promoción de (2) un sistema europeo de asilo común. En la propuesta de este sistema durante el Consejo de Tampere se consolida la dualidad ya comentada por la cual la cuestión de la protección al exiliado se convierte en una cuestión de obligaciones jurídicas respecto a tratados internacionales y en una carga económica que

⁷³ Interpretados desde un punto de vista económico-liberal: “La Unión Europea ya ha puesto a disposición de sus ciudadanos los principales componentes de un espacio compartido de paz y prosperidad: un mercado único, una unión económica y monetaria y la capacidad para asumir retos políticos y económicos a escala internacional” (para. 2).

requiere de la “solidaridad” entre los Estados Miembro para soportar la carga. Afirmando un compromiso total con la Convención de Ginebra y con el principio de *non-refoulement*⁷⁴, se proyecta también una categorización dentro de la protección ofrecida a los exiliados. Esto contradice la afirmación de la importancia de consultar a ACNUR establecida en Tampere, ya que distorsiona la “naturaleza declarativa” del estatus de refugiado: según el precepto contenido por el “Manual de ACNUR sobre procedimientos y criterios de determinación del estatuto de refugiado” de 1992, una persona es ontológicamente un refugiado cuando cumple las condiciones jurídico-administrativas que definen esta categoría, a pesar de que no haya sido reconocido por un estado y siendo este reconocimiento una mera declaración de dicha naturaleza. A nivel antropológico es reseñable que esta definición de ACNUR profundiza en la reificación (en el sentido que he usado en esta tesis, vinculado a la reinterpretación de Honneth, 2008) del exiliado, algo que está en la base de las dinámicas de gobierno en y a través de las fronteras y en particular de la configuración de las mismas en la que la contención de los fenómenos de exilio y desplazamiento masivos parecen no estar en contradicción con la intensificación del derecho a la protección internacional como principio de organización de las migraciones. Además, la definición de ACNUR muestra cómo los actores humanitarios ayudan a configurar el ámbito del derecho y del asistencialismo como espacios de acción privilegiados para la resolución de los problemas relacionados con el exilio y la expulsión. Por otro lado, la categorización y jerarquización de los tipos de protección internacional no es tanto una contradicción de este principio sino una reapropiación del mismo, una “ficción legal” por la que la protección internacional del sujeto jurídico (no de las personas reales) es reconfigurada sin violar sus principios lógicos, sino reforzándolos puesto que en ellos se amplían las posibilidades bajo las cuales se puede ser considerado un sujeto jurídico en necesidad de protección internacional (eso sí, de un grado menor, condicionado y temporal). Esto no supone una contradicción con la dinámica existente de un menor reconocimiento general en proporción. Pero, además de esto, la propuesta del sistema común de asilo introduce la creación de un importante instrumento: Eurodac (para. 17). Así se introduce la vinculación directa de las tecnologías y formas de conocimiento securitarias como una necesidad para la correcta realización del proyecto humanitario de ofrecer protección internacional.

El tercero de los elementos es la afirmación de garantizar (3) “Un trato justo de los nacionales de terceros países”. Esto se basó en la intensificación de la cooperación de los Estados Miembro con el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia y en el desarrollo de unos principios de “trato justo” que se vinculan explícitamente con la residencia legal, con el consecuente refuerzo de la consideración de la necesidad del control (de la lucha contra) de la inmigración ilegal como prerequisite para el correcto desarrollo de un trato justo, y naturalizando la objetividad técnica de las nuevas formas de exclusión basadas en la configuración de categorías jurídico-administrativas, desligadas así idealmente del racismo y la xenofobia aunque pasen a funcionar de manera creciente como elementos de distinción étnica, de “fronteras étnicas”. Esto solo consolidaba lo ya explicado en este mismo apartado en relación a la creación del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia.

⁷⁴ Que ya había comenzado a ser trasgredido sistemáticamente por países como España en sus prácticas cotidianas de gobierno en y a través de las fronteras. Ver el estudio de caso de Ceuta y Melilla para más detalles.

Por último, se proyectaba un modelo para la (4) “Gestión de los flujos migratorios”⁷⁵. Este punto contiene varios de los elementos fundamentales de las políticas europeas hasta la actualidad: (a) La exteriorización del control migratorio, (b) la introducción de la sensibilización de los propios migrantes para evitar la inmigración ilegal, (c) la intensificación del control sobre la documentación, (d) la lucha contra los responsables de la inmigración ilegal, (e) la salvaguarda de las víctimas, (f) la creación de una red de actores securitarios para el intercambio de prácticas de control, (g) la inversión creciente en tecnologías de seguridad.

En lo referente a la exteriorización de los mecanismos de control a través de la cooperación con terceros países se ha descrito generalmente como “externalización del control migratorio” (Carrera, den Hertog, Panizzon, y Kostakopoulou, 2018; Casas-Cortes, Cobarrubias, y Pickles, 2016; Papagianni, 2013; Reslow, 2012; Vollmer, 2016) en la literatura académica. El siguiente apartado se dedica en específico a esta cuestión.

El uso de la información para lo que se podría definir como campañas de sensibilización para potenciales migrantes, es heurísticamente interesante porque nos permite vincular analíticamente el proyecto de control migratorio con las formas dominantes de control social en la modernidad desbordada: la gubernamentalidad, como forma de gobierno basada en la acción voluntaria, la libre elección y la no directividad ni imposición por parte de ningún agente. Esto es justamente cómo se proyecta sobre el campo de la migración el ideal del sujeto liberal. S. Mezzadra y B. Neilson (2017: 205) realizan una oportuna crítica al uso de este concepto para el análisis de las migraciones, ya que señalan que este desarrollo de la gubernamentalidad está acompañada en paralelo de una dimensión “necropolítica” (Mbembé, 2003, citado por los propios autores), a partir de lo cual estos autores proponen el concepto de “*máquina soberana de gubernamentalidad*”. Sin embargo, la evolución más reciente de las políticas de “gestión de las migraciones” muestran la enorme importancia que tiene en la configuración de este modelo político y en las prácticas que hace vivir la construcción del migrante como un “agente libre”. Hay que tener esto presente para comprender cómo las formas más radicales y punitivas en el gobierno de las migraciones (como la deportación y el internamiento) están vinculadas con la forma ideal de sujeto o mejor dicho el sujeto-forma ideal, que es al mismo tiempo el sujeto-forma jurídico esencial del sistema de derecho moderno: el individuo libre.

La propuesta para la intensificación del gobierno a través de la documentación establece un programa para el control más detallado y específico de los documentos, que son tratados como una esfera de control en sí misma. Esto consolida los esfuerzos europeos por establecer una documentación común que, como se ha comentado ya, es el primer mecanismo de control migratorio que establece una frontera virtual. En este punto es interesante destacar su vinculación con el objetivo humanitario de detener el tráfico de personas, estableciendo un vínculo profundo entre estos ámbitos de criminalidad. El establecimiento del control sobre la documentación se fijó como la base para el desarrollo del control en las fronteras y, por tanto, para la legitimación de la vigilancia en las zonas fronterizas. La intensificación de la aplicación de técnicas de conocimiento y de gobierno securitario sobre la documentación es una intensificación de estas formas de gobierno sobre los sujetos en sí, sobre su forma

⁷⁵ Ver Para. 22 – 24 de las Conclusiones del Consejo de Tampere.

fundamental como sujetos jurídicos y sirve de base para las prácticas y dinámicas de gobierno securitario más amplias y que se ejercen tanto sobre el territorio como sobre las personas físicas en las zonas de frontera.

En este momento histórico se consolida la retórica central de la lucha contra la inmigración ilegal como lucha contra unos sujetos específicos, que sustituyen la abstracta referencia a un proceso, personificándolo: los traficantes y tratantes. Estos sujetos pasan a ser responsables directos de los procesos de migración ilegal, reforzando la idea de que una lucha intensa contra la inmigración ilegal deba ser conducida por actores securitarios, ya que la causa raíz pasa a ser la existencia de redes criminales que se benefician de esta situación. En paralelo, los migrantes ilegales son victimizados, pasando a ser sujetos pasivos cuyos derechos deben ser protegidos contra estas redes de criminalidad. Esto impone la introducción efectiva de los actores humanitarios y de las prácticas de conocimiento y de gobierno humanitarias para atender y proteger a las víctimas de los criminales. Esta doble personificación es fundamental, porque es la base sobre la que se hace irreversible la inclusión creciente de los actores securitarios y humanitarios en el gobierno de las migraciones (de las que se van expulsando progresivamente otro tipo de actores, como los actores vinculados con las relaciones sociolaborales). Se crea una polaridad en la interpretación del sujeto de las migraciones ilegales, o como víctima o como victimario; esto deja poco espacio para la mayoría de las personas que realizan el tránsito migratorio de manera irregular, al no poder disponer de los permisos administrativos para realizarlo de otra forma, y que son sujetos que no son ni lo uno ni lo otro, ni víctimas ni victimario. Esta personificación de la criminalidad de la inmigración ilegal consiguió desplazar simbólicamente la determinación de la entidad del sujeto de las migraciones ilegales a su proceso de acceso⁷⁶: la naturaleza de la determinación del sujeto, del migrante ilegal, como víctima o victimario se desplaza a la frontera. Esto es así aunque en la mayoría de los casos esta determinación sólo sea realizable en el interior de los estados, es por ello que las fronteras parecen multiplicarse en el interior de las sociedades europeas, por lo que la frontera parece no ser ya una institución limitada espacialmente al confín sino un conjunto de instituciones que componen un régimen de gobierno. La configuración de esta dualidad del sujeto es la que provoca la multiplicación de las fronteras.

Así, por último, como las fronteras se multiplican, se configura un espacio creciente sobre el que el campo de la seguridad establece una primacía en el saber de gobierno. El intercambio de las prácticas de los actores securitarios y la expansión del sector de la investigación y aplicación de tecnologías securitarias se convierte en un eje central para asegurar las dinámicas de gobierno en y a través de las fronteras. Además, el desarrollo de las dinámicas de gobierno a través del uso común, del uso compartido, de unas tecnologías y de unas “buenas prácticas” sirve para la configuración de un marco normativo común que está más allá del explícito marco jurídico común que puede desarrollarse a través de las disposiciones legislativas, a las que supera y en muchos casos precede. Esta es una característica central de las formas de poder (de dominación) securitaria, puesto que establece sus marcos normativos de una manera más flexible que aquellos disciplinarios: no existe un modelado común explícito, sino una modulación conjunta y adaptable de las prácticas de gobierno que se

⁷⁶ Muy a pesar de que, como he repetido y se repite hasta la saciedad, la mayor parte de las situaciones de irregularidad sean sobrevenidas, más aún en aquel momento histórico.

construyen a través del uso compartido de unas tecnologías, poniendo en juego unos conocimientos y unas formas particulares de generar estos conocimientos sobre el objeto de gobierno. Este objetivo establecido en Tampere es tanto el origen de la creación de un cuerpo particular de actores securitarios vinculados al gobierno en y a través de las fronteras (Frontex) como, en un sentido mucho más vasto, la base para la creación de un imaginario común, una cultura de trabajo compartida entre los actores securitarios de los distintos Estados Miembro, lo que guarda íntima conexión con el surgimiento de determinadas tecnologías específicas y, por tanto, con actores del campo securitario en general, en su dimensión global tanto pública como privada.

3.2.3. La externalización de las prácticas de gobierno de frontera.

La frontera como medio de gobierno (como milieu, locus, vehículo y eje simbólico) conoció una gran expansión en la década de los noventa, una década que podríamos definir en este sentido como la década que va de Dublín a Tampere.

Antes de continuar es necesario precisar la terminología empleada. Hasta aquí he empleado el término exteriorización para referir la proyección hacia el exterior del gobierno en y a través de las fronteras. Con este término he querido referirme al desplazamiento geográfico y, en el apartado anterior, a la vinculación de terceros países a este régimen de gobierno. Sin embargo, el título de este apartado señala la externalización del régimen de gobierno. Los términos no son sinónimos exactos. Quiero definir externalización como un proceso que tiene tres dimensiones específicas. La primera sería el desplazamiento geográfico y la vinculación de terceros países a este régimen de gobierno; es decir, la exteriorización. La segunda, que podríamos llamar externalización normativa, sería el desarrollo de marcos jurídicos y marcos normativos específicos para este desplazamiento y esta vinculación, que implica la vinculación e interacción de determinados actores y que no es exactamente lo mismo que el movimiento geográfico y la vinculación con terceros estados. En tercer lugar, la externalización también incluye una dimensión importante que es la externalización económica, que se realiza a través de una imbricación particular de un “abandono” de los costes del control, que pasan a ser asumidos en exclusiva por actores privados, y una “subcontratación” de un control ejercido por actores estatales de terceros países, pero que cuyo pago/inversión está condicionada y, en muchos casos, se produce en términos de cooperación en la formación/capacitación de actores securitarios y en la transferencia de tecnologías europeas (suponiendo una forma de inversión pública indirecta en el campo de la seguridad). Así la externalización se usa para designar un proceso social complejo que implica la exteriorización, la externalización normativa y la externalización económica del control y la vigilancia; dicho de otra forma, la externalización se entiende como un proceso sociocultural que tiene implicaciones en lo geográfico, lo político, lo organizacional, lo jurídico, lo normativo y lo económico.

3.2.3.1. El Convenio de Dublín.

En 1990 se ratificó el Convenio de Dublín, por el cual se establecía a nivel comunitario la determinación de la responsabilidad respecto a las demandas de protección internacional. Dublín no es sólo una comunitarización de la responsabilidad de asumir la “carga” de los solicitantes de asilo, como ya se ha comentado anteriormente, sino que es un instrumento fundamental en la construcción de unas fronteras exteriores comunes y, por qué no decirlo de

manera simple, del establecimiento de unas obligaciones de “defensa” de estas fronteras comunes para los estados del sur de Europa. El doble proceso que implica el Convenio de Dublín tiene que entenderse en relación a algunas de las cláusulas más significativas del Convenio para Implementar el Acuerdo de Schengen, y en particular la obligación contraída de *“fijar sanciones que penalicen el cruce no autorizado de las fronteras exteriores fuera de los pasos fronterizos y de las horas de apertura establecidas”*⁷⁷. Así se establecía, al unísono, la penalidad para aquellos que accedieran de manera “no autorizada” a través de las fronteras y se creaba un sistema que incentivaba de manera negativa el celo en la vigilancia de las fronteras, obligando a asumir la “carga” de los solicitantes de protección internacional que escaparan de esta vigilancia. En el proceso de exteriorización de las prácticas de gobierno de frontera este fue un momento fundacional, puesto que se establecían las condiciones básicas que definían la naturaleza de las fronteras exteriores comunitarias y, primero en el interior de Europa, se ensayaba los mecanismos básicos (delegación del control, imposición de la obligación de sancionar, y responsabilización de la “carga” de la protección internacional) para la exteriorización de las fronteras que empezaba a proyectarse.

Así en 1990, se había creado un sistema para la configuración de las fronteras exteriores de la Comunidad Económica Europea por el efecto combinado de los convenios de Dublín y de (la implementación de) Schengen. Este sistema se irá consolidando a lo largo de la década final del S. XX donde se sientan las bases para la gran expansión del S. XXI hacia el exterior, la gran externalización del sistema de gobierno en y a través de las fronteras. Uno de los instrumentos fundamentales, que nace poco después de esta determinación de las fronteras exteriores, es el modelo de acuerdos de readmisión, establecidos en 1991 con República Checa y Polonia, los primero de este tipo establecidos por la Comunidad. Estos instrumentos tienen una importancia fundamental, no tanto por sus implicaciones prácticas (ya que fueron poco usados y quedarían obsoletos con la incorporación de estos estados) sino porque establecen una línea de acción fundamental y un modelo para los acuerdos que realizan a nivel singular los Estados Miembro con terceros países. Es una muestra de cómo la deportación empezaba a ser un elemento fundamental en el régimen de gobierno de las migraciones desde inicios de los años noventa.

3.2.3.2. Las fronteras “virtuales”: visados comunes.

El Tratado de Maastricht (1992) tuvo un enorme impacto en el desarrollo de la externalización del gobierno de las fronteras. Con este se instauró el modelo de funcionamiento de tres pilares, en el que las cuestiones comunitarias se encontraban en el primer pilar, mientras que el segundo se relacionaba con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y el tercero a las cuestiones de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), donde se incluyó inicialmente las políticas relativas al asilo y a la inmigración de nacionales de Terceros países. El principal desarrollo a través de Maastricht no se configuró en torno a la vigilancia y control de las fronteras, que se desarrollaron en paralelo con la puesta en marcha del espacio Schengen. El principal avance que desarrolló Maastricht fue dotar de competencias a la Comunidad Europea para empezar a decidir sobre los controles migratorios, en especial sobre la dimensión documental del control migratorio. En el Art. 100 c establecía que el Consejo establecería una lista de terceros países

⁷⁷ Convenio para Implementar el Acuerdo de Schengen, Art. 3, 2.

que pasaban a necesitar un visado común para acceder a cualquier Estado Miembro de la CE. Esto suponía una primera línea de contención de la inmigración hacia la CE, la configuración de una frontera virtual para la inmigración y, también, para los flujos de exiliados. Es muy interesante ver como en el propio Tratado de Maastricht la consideración sobre el refugio y la protección internacional se muestra completamente transformada, y de hecho se proyecta como un fenómeno que debe ser evitado, reafirmando la construcción del asilo como una carga para los estados receptores. Esto no se declara de manera explícita, sino que se hace patente en disposiciones como la contenida en el Art. 100 c, para. 2: *“No obstante, si se diera una situación de emergencia en un tercer país, que supusiera un riesgo de súbita afluencia de nacionales de dicho país a la Comunidad, el Consejo podrá, por mayoría cualificada, sobre la base de una recomendación de la Comisión, establecer, durante un período que no supere los seis meses, el requisito de visado para los nacionales de dicho país. El requisito de visado establecido con arreglo a este apartado podrá ampliarse conforme al procedimiento a que se refiere el apartado 1”* (énfasis añadido). La interpretación de esto es clara: ante un fenómeno de exilio colectivo la CE establecerá los mecanismos para que los exiliados no puedan alcanzar por vías regulares el territorio de la CE; es más, si un estado pasa a ser un lugar de origen de exiliados pasará a ser considerado como una fuente de inseguridad y por tanto se le impondrá de manera permanente restricciones migratorias a través de la exigencia de visado.

3.2.3.3. Schengen y los efectos de las fronteras virtuales.

La puesta en marcha del espacio Schengen (1995) completaba el marco por el cual el control migratorio a través de la documentación se convertía en una auténtica frontera que aunque virtual tiene efectos físicos muy importantes. A partir de esta puesta en marcha se empiezan a aplicar las llamadas “medidas de apoyo”⁷⁸, siendo dos medidas particulares: (1) La implicación de los transportistas en las dinámicas de gobierno (Art. 26), y (2) La criminalización de los traficantes y tratantes (Art. 27).

La implicación de los transportistas en las dinámicas de gobierno en y a través de las fronteras es fundamental, puesto que implica que las compañías de transporte deben “hacerse cargo” (asumir la carga) y *“A petición de las autoridades de vigilancia de fronteras, deberá llevar al extranjero al tercer Estado que hubiere expedido el documento de viaje con que hubiere viajado o a cualquier otro tercer Estado donde se garantice su admisión”*. A través del establecimiento de este requisito se obliga a los transportistas a realizar un control sobre la documentación necesaria para acceder al territorio del Espacio Schengen, convirtiéndose en los actores responsables de aplicar la vigilancia de la ley a pesar de no ser actores públicos ni vinculados a las instituciones públicas. Esta técnica de gobierno es un ejemplo clave de las formas actuales de poder y de dominación por varias de sus características centrales. Primero porque se basa en una disposición jurídica que no se centra en establecer una penalidad en sí misma, sino en la proyección de la responsabilidad de hacer respetar la ley y por tanto de la vigilancia de la misma, en la prevención de la falta por un agente de control no estatal, que asume también los costes derivados de una infracción que no es cometida por los transportistas en primer grado. En segundo lugar, porque crea un entorno (en este caso no como milieu sino como virtualidad, o como milieu virtual) establecido para generar unas

⁷⁸ Capítulo 6 del Convenio para Implementar el Acuerdo de Schengen.

determinadas relaciones sociales de control de los transportistas hacia los transportados y de dependencia de las personas de terceros países hacia los transportistas, frente a quienes deben demostrar cumplir los requisitos para acceder al Espacio Schengen. En tercer lugar, la clave de estas relaciones sociales que se generan está marcada por la naturaleza contractual de la relación entre cliente y transportista, y la capacidad discrecional del transportista de excluir unidireccionalmente a un sujeto que considere que no cumple los requisitos. El conjunto de estas tres características resulta en una capacidad de adaptación y flexibilidad de esta técnica de gobierno, que es capaz de mutar a un ritmo que las técnicas disciplinarias de control y examen eran incapaces de hacer.

El efecto de esta técnica de gobierno se puede ver claramente en relación al estatus de solicitante de protección internacional y el caso de los nacionales de terceros países. Este Artículo 26 del Convenio de Implementación del Acuerdo de Schengen hace referencia (por dos veces) a que la vinculación de los transportistas al control debe realizarse "*Sin perjuicio de los compromisos resultantes de su adhesión a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 relativa al Estatuto de los refugiados, modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967*". Ahora bien, se había establecido como criterio para la inclusión de un país en la lista de estados cuyos nacionales necesitan visado la afluencia creciente (de facto o de manera potencial) de solicitantes de asilo desde ese país. Una vez establecida la obligación de visado, que se realizaba a través de una simple mayoría cualificada en el Consejo, la vinculación de los transportistas en el control se convertía en una técnica que permitía de manera directa rechazar a solicitantes de protección internacional sin modificar la configuración jurídica de la protección internacional ni la posición de los estados a este respecto, ya que el solicitante de protección internacional no se encontraba en el territorio de ningún estado europeo cuando el rechazo (seguro) del transportista le impedía viajar. El transportista, por su lado, convertido en un agente securitario o al menos en un agente con responsabilidad de realizar un control securitario sobre la documentación, no está impelido por ninguna obligación jurídica del mismo tipo para considerar las condiciones por las que la persona no cumple los requisitos, lo que incluye cualquier posible excepción de estos requisitos por ser un exiliado. Así una persona de un tercer estado puede pasar, de la noche a la mañana, de ser un viajero con capacidad de establecer un vínculo contractual con un transportista a ser un viajero sin esta posibilidad, y justamente eso se debe a su "peligrosidad" como solicitante de protección internacional. La técnica securitaria de la externalización, basada en la configuración jurídica de la obligación de una documentación específica, permite el ejercicio de un poder de exclusión que se sitúa más allá y por encima de los acuerdos de derecho, del derecho de los refugiados.

Con esto, los viajeros excluidos de las compañías de transporte formales buscan en un mercado informal del viaje hacia los destinos que les son vetados, haciendo crecer rápidamente dicho mercado informal ejercido por los mismos actores que participan en el mercado formal pero también por otros que ven en él una gran oportunidad de beneficios económicos. Los actores de este creciente mercado informal pasan a ser, como se analizó en el apartado anterior, el centro de la lucha contra la inmigración ilegal, pasan a personificarla: no son transportistas informales que no colaboran en las dinámicas de control sino que son traficantes y tratantes que deben ser sancionados. No repetiré los efectos de esta personificación de la responsabilidad de la inmigración ilegal en los traficantes y tratantes,

pero es importante considerarla como parte fundamental del proceso de externalización de las dinámicas de gobierno en y a través de las fronteras.

3.2.3.4. La consolidación de la frontera virtual y sus complementos.

En 1995, en paralelo a la entrada en funcionamiento del espacio de Schengen, la UE estableció a través de dos reglamentos el modelo uniforme de visado y la lista de terceros países a los que este se les exigía. Esto es una forma jurídica de saber-poder. Por una parte, se establece como campo de saber el análisis de los perfiles de los distintos estados y la determinación sobre la obligación de visado; este saber está profundamente vinculado tanto al campo securitario, que es del cual provienen los modelos de evaluación de la “peligrosidad” o del riesgo, como al campo humanitario, cuyas técnicas de conocimiento son incorporadas puesto que es fundamental conocer las estrategias y proyectos de las “víctimas” de las crisis, así como su evolución, no sólo para considerar los potenciales riesgos de afluencia de exiliados procedentes de estos lugares sino para definir los criterios a partir de los cuales puede considerarse que un tercer estado es seguro para las víctimas procedentes de otro lugar, quienes perderán dicha condición si abandonan un lugar en el que podían estar seguros. Por otra parte, estas formas de saber son la base de la categorización jurídica de los sujetos, es decir, establecen los criterios de validez de las dinámicas de exclusión o inclusión diferencial.

Una característica de esta política de visados es que como forma jurídica de saber-poder no corresponde ni con la forma de la indagación (propia del poder soberano) porque no intenta reconstruir un hecho pasado, ni con la forma del examen (propia del poder disciplinario) porque no intenta realizar una vigilancia continua; a diferencia de estas dos es una forma jurídica de poder-saber que se basa en la proyección, en la aproximación especulativa y en el cálculo, y desarrolla un control adaptado a través de una red de actores flexibles y vinculados de maneras variables, en las formas y el tiempo, con las instituciones. En la externalización de las dinámicas de gobierno de frontera se puede apreciar una de las formas más avanzadas de las formas jurídicas de saber-poder securitario-humanitario. Algo patente desde una fase tan temprana como mediados de los años noventa.

Este proceso de gobierno a través de la documentación como dimensión de la externalización se completó en 1997 con la ratificación del Tratado de Ámsterdam. En este tratado se creó como complemento a la lista de países con obligación de visado una “lista positiva” para estados cuyos nacionales estaban exentos de visado. Esto se convirtió en una dimensión esencial en los procesos posteriores para la negociación de los acuerdos marco de cooperación con terceros países y por tanto en la creación de una red de actores de gobierno securitario-humanitario supranacional, siendo la liberalización de visados la moneda de cambio fundamental para la intensificación de la cooperación en materia de control migratorio en origen y readmisión de nacionales en situación irregular.

3.2.3.5. Sentando las bases para la vinculación de terceros estados.

En 1995 se instituyó otro de los componentes esenciales de la lógica de externalización de los controles migratorios: la condicionalidad de la ayuda de cooperación al desarrollo. En la “Declaración de Barcelona” se vinculaba explícitamente el desarrollo de programas de formación y para el desarrollo (expresado en su máxima de mejora del mercado y creación de

empleo⁷⁹) como motor para una cooperación que redujera la presión migratoria, al tiempo que se afirma que *“los socios, conscientes de su responsabilidad en materia de readmisión, acuerdan adoptar las disposiciones y medidas pertinentes, mediante acuerdos o arreglos bilaterales, para readmitir a sus nacionales que se encuentren en situación ilegal”*⁸⁰.

La condicionalidad de la ayuda ha sido analizada frecuentemente desde la óptica del “chantaje”: al condicionar la ayuda al desarrollo a la participación y colaboración en las políticas migratorias se instrumentaliza esta como un chantaje para forzar a los terceros estados a asumir los principios de la política migratoria europea y así permitir la externalización de las fronteras (Cassarino, 2010; Lavenex, 2006; Lavenex y Kunz, 2008). Más allá de esta dimensión, es importante señalar que esta inclusión de la cooperación al desarrollo implicaba la interconexión de los actores de campo securitario con el que había sido un ámbito exclusivo de los actores del campo humanitario, y a la inversa, la apertura de la posibilidad del trasvase de actores humanitarios hasta ahora concentrados en el ámbito de la cooperación al desarrollo a la cuestión de las migraciones. No por casualidad que en estos momentos S. Naïr defina como proyecto futuro el codesarrollo (Naïr, 1998). La apertura al campo humanitario a través de la incorporación de la cooperación al desarrollo dentro del régimen de gobierno de las migraciones en y a través de las fronteras tuvo otro efecto importante. Los agentes humanitarios eran ya expertos en el desarrollo de instrumentos jurídicos no vinculantes, que establecían marcos normativos pero no jurídicos, y que se basaban en el establecimiento de una periodicidad limitada para el desarrollo de unas acciones concretas en pos de unos fines específicos. Esta forma jurídica (también una forma jurídica de saber-poder) fue incorporada de manera sólida en el ámbito del gobierno de fronteras en gran medida gracias a la participación de los actores del campo humanitario.

Este proceso cristaliza en las conclusiones del Consejo de Tampere (1999), donde se formaliza la vinculación entre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y la externalización de las políticas de gobierno en y a través de las fronteras, en su doble dimensión securitario-humanitaria. En las conclusiones de Tampere, cuando se afirma la “Política de Asilo y Migración Común de la Unión Europea”, su primera dimensión es la cooperación con los países de origen: *“La Unión Europea necesita un enfoque global de la migración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito. Para ello es necesario luchar contra la pobreza, mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de trabajo, (...). Otro elemento clave para lograr el éxito de esta política será la colaboración con terceros países interesados, con objeto de fomentar el codesarrollo”* (para. 11, énfasis añadido).

⁷⁹ Una interpretación economicista del desarrollo que en la Declaración se hace provenir discursivamente de la posición de los socios mediterráneos (“Ellos reconocen la importancia del desarrollo social que, en su opinión, debe ir en paralelo al desarrollo económico”); se establece como subordinado el interés europeo en la apertura y liberalización de los mercados comerciales (basados en las normativas de la Organización Mundial de Comercio) y los mercados financieros, a través de las políticas de cooperación al desarrollo en todos los contextos geográficos donde interviene, de América Latina al Cuerno de África.

⁸⁰ en la sección de la Declaración relativa a la *“Asociación en asuntos sociales, culturales y humanos: Desarrollar los recursos humanos, promover el entendimiento entre las culturas y los intercambios entre las sociedades civiles”*, p. 6.

Estos elementos sentaron las bases para la consolidación de la externalización del sistema de gobierno en y a través de las fronteras, que asumirá creciente importancia en el S. XXI a nivel europeo, pero que ya se desarrollaba a nivel singular por los Estados Miembro, como es el caso de España en su relación con Marruecos y de Italia en su relación con Libia, experiencias analizadas en los estudios de caso del capítulo 5.

3.3. Las dinámicas de gobierno de la UE en el mundo de la “inseguridad” (2000 – 2010).

A finales de los años noventa ya habían quedado definidas las pautas principales de las dinámicas de gobierno en y a través de las fronteras que se desarrollan y consolidan en el siglo XXI. La comunitarización del acervo Schengen, efectiva a partir de inicios de esta primera década del s. XXI, suponía el establecimiento de unas fronteras exteriores compartidas cuyo gobierno era una cuestión que atañía a todos los Estados Miembro. Más allá de esto, había establecido también una serie de preceptos fundamentales sobre qué dinámicas de gobierno implicaría este proyecto comunitario: qué tipo de técnicas, qué tipo de agentes, qué tipo de tecnologías, qué tipo de formas de saber y qué tipo de lógica sistémica. Las formas jurídicas de estas dinámicas de gobierno crecieron con enorme rapidez en esta década en la que se configurará el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de una manera mucho más amplia de lo que se soñaba en Tampere.

Este proyecto se enmarca en una década paradójica a nivel internacional: un período de crecimiento económico enmarcado por dos crisis financieras globales (1997 y 2008⁸¹); definido por la expansión de los procesos de deslocalización productiva, las nuevas formas de empleo (o de “empleabilidad”), el aumento la brecha salarial y los procesos de exclusión radical, aquellos que S. Sassen llama procesos de expulsión (Sassen, 2014). Es durante estos años cuando las geografías sistémicas se transforman, en una intensificación de la globalización, dando lugar a nuevos ensamblajes (Ong, 2006; Sassen, 2001, 2013), que definen una geografía “postdesarrollista” (Mezzadra y Neilson, 2017) caracterizada por la expansión de las Zonas de Libre Comercio y las Zonas Económicas Especiales, y las transformaciones productivas relacionadas con el capitalismo financiero global. Esta transformación en los ensamblajes de las geografías y los modos y las relaciones sociales de producción, implican también una transformación de los procesos de imaginación social de la modernidad desbordada (Appadurai, 1996, 2017) y, por tanto, de los fundamentos de los proyectos políticos.

⁸¹ A pesar de las promesas que se hacía el Consejo de la Unión Europea a inicios de este siglo; por ejemplo, en las conclusiones del Consejo de Laeken (2001) se afirmaba: *“La introducción, el 1 de enero de 2002, de los billetes y monedas en euros representa el punto culminante de un proceso histórico de una importancia decisiva para la construcción europea. Se han adoptado todas las medidas necesarias para que la introducción física del euro sea un éxito, lo que debería facilitar su utilización en los mercados financieros internacionales. La zona euro constituirá en adelante un polo de estabilidad para los países participantes, protegiéndolos de la especulación y de las turbulencias financieras. Esta zona reforzará el mercado interior y contribuirá al mantenimiento de indicadores fundamentales sanos, favorecedores de un crecimiento duradero. Por otra parte el euro contribuirá a aproximar entre sí a los ciudadanos de la Unión, dando una expresión concreta y visible al proyecto europeo”*.

En la naciente Unión Europea del S. XXI, las nuevas formas de gobierno y las nuevas formas de imaginación sociopolítica han tomado las fronteras como un dispositivo esencial. En esta sección se analizan cuatro esferas clave a través de la producción de sus documentos jurídicos y técnicos: En primer lugar, se analiza cómo la movilidad se ha hecho mucho más simple que en el S. XX para, eso sí, un selecto grupo de viajeros que personifican las dinámicas y las necesidades de un mercado globalizado. En segundo lugar, como reverso de esta facilitación del viaje para un grupo selecto, la primera década del S. XXI ha sido central en la configuración del sistema de gobierno en y a través de las fronteras con la caracterización de la inmigración como factor de riesgo social, configurándose a nivel comunitario un sistema que coloca el paradigma de la “gestión de las migraciones” y de la inmigración justo-a-tiempo en una escala supranacional, más allá del debate político en un sentido profundo. En tercer lugar, se aborda la configuración paralela de la movilidad como un área de gobierno humanitario, o a la inversa, como se configura un marco de gobierno humanitario para determinado tipo de migraciones transfronterizas. Por último, se aborda la cuestión central de la consolidación del proceso de externalización de las formas de gobierno de frontera, una de las áreas más relevantes y de mayor intensidad jurídica y política en esta década, que nos permite conectar las prácticas europeas con la configuración de unas dinámicas sociopolíticas y un tipo de poder y de dominación que va más allá del viejo continente, en parte gracias al desarrollo de esta arena de gobierno.

3.3.1. Los migrantes privilegiados: movilidad y las necesidades del mercado “sin fronteras”.

Con la entrada del S. XXI, una de las primeras medidas de la Unión Europea fue la ratificación de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. En ella, se consagra el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en sus primeras líneas: “Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y el Estado de Derecho. Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de su actuación”. El Artículo 45 de la Carta consagra la libertad de circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión, mientras que condiciona estas libertades para los nacionales de terceros países “que residan legalmente” al reconocimiento según los tratados. Ninguna referencia se hace a un derecho a migrar, sino que se incluye el derecho a no ser deportado a un país donde se corra un grave riesgo de tratos inhumanos (consagrando el principio de *non-refoulement*; Art. 19) y al derecho al asilo bajo las condiciones de la Convención de Ginebra de 1951 y del Protocolo de 1967 (Art. 18). La negación discursiva del derecho a migrar tiene una gran importancia simbólica. Mientras se afirman en términos positivos a la circulación y la movilidad, referidos como un derecho de los ciudadanos europeos, los procesos migratorios son tratados en la literatura institucional como una fuente de riesgos para la sociedad europea.

3.3.1.1. El derecho a circular y el privilegio de residir.

La libertad de circulación y residencia, como se señalaba en la Carta de Derechos Fundamentales, se expandió progresivamente a distintas categorías de extranjeros de terceros países no europeos. En el 2001 se abrió a los extranjeros con visados de larga duración el

derecho a la libre circulación (que no a la residencia) en el interior de la UE⁸². Mientras, en 2002, se creaba un modelo único para los permisos de residencia en los Estados Miembro, que abría el camino para una mayor armonización en el reconocimiento comunitario de los permisos de residencia. Sin embargo, la principal forma de incorporar a extranjeros a este sistema fue el propio proceso de alargamiento de la UE, marcado por la gran expansión hacia el este: en 2003 (efectivo desde el año siguiente) se ratifica el Tratado de Incorporación de Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Lituania, Malta y Chipre; y posteriormente en 2005 (efectivo desde 2007) se ratificaron tratados similares con Bulgaria y Rumanía. Así, esta primera década estuvo muy marcada por la incorporación de los países de Europa oriental, que se ha detenido desde entonces (con la única excepción de Croacia). Para estos nuevos ciudadanos europeos, el derecho a la libre circulación y residencia llegó tras un período de “prueba”; marcado por las “disposiciones transitorias” en relación con la libertad de circulación y residencia. Se establecieron medidas complejas y singularizadas para cada estado que se adhería, con una aritmética variable en voluntad a las políticas de cada Estado Miembro⁸³ respecto al reconocimiento de estos derechos. El patrón básico era un período inicial de 2+3(+2) años antes del disfrute generalizado de los derechos de circulación y residencia. Durante ese periodo de transición, las condiciones de acceso seguían vinculándose a la de la migración laboral, aunque con unas condiciones muy favorables para la concesión y renovación automática de los permisos de residencia y el acceso automático al mercado de trabajo tras doce meses trabajando en otro estado.

Sin embargo, el derecho a la libre circulación y a la residencia, más allá de los casos particulares de cada estado que se incorporaba, había sido redefinido a nivel comunitario, a través de la Directiva 2004/38/CE. Esta directiva es fundamental para comprender el carácter de la libertad de circulación y residencia en la UE. Por una parte, la movilidad y la residencia limitada a visitas, viajes de trabajo, o turismo, (la residencia por un período menor a tres meses), no tienen prácticamente ninguna limitación. Tomando la forma de mercancía o de consumidor, el ciudadano europeo es capaz ir a donde le plazca. El problema surge cuando el ciudadano quiere asumir la forma de ciudadano y permanecer y asentarse en el territorio de otro estado europeo.

Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

CAPÍTULO III

Derecho de Residencia

⁸² Reglamento (CE) nº 1091/2001.

⁸³ Por ejemplo, Alemania y Austria tenían una potestad aún mayor para el control de la incorporación al mercado de trabajo de trabajadores transfronterizos de estados contratados por compañías asentadas en un estado vecino de los que se incorporaba, como República Checa (Ver Anexo V del Tratado de Incorporación, Título 1 Libre circulación de personas).

Artículo 7

Derecho de residencia por más de tres meses

1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de residencia en el territorio de otro Estado miembro por un período superior a tres meses si:

- a) es un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado miembro de acogida, o
- b) dispone, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida, o
- c) - está matriculado en un centro público o privado, reconocido o financiado por el Estado miembro de acogida con arreglo a su legislación o a su práctica administrativa, con la finalidad principal de cursar estudios, inclusive de formación profesional; y - cuenta con un seguro de enfermedad que cubre todos los riesgos en el Estado miembro de acogida y garantiza a la autoridad nacional competente, mediante una declaración o por cualquier otro medio equivalente de su elección, que posee recursos suficientes para sí y los miembros de su familia para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia, o
- d) es un miembro de la familia que acompaña a un ciudadano de la Unión, o va a reunirse con él, y que cumple las condiciones contempladas en las letras a), b) o c).

De esta forma, el codificado como derecho de los ciudadanos europeos en la Carta de Derechos Fundamentales, se convierte en un derecho limitado; peor aún, un derecho limitado no ya a la categoría de trabajador como tal, sino a la potencia financiera del sujeto. Este es un punto de inflexión a la evolución desde la época de los años setenta, donde la expansión del estado social al conjunto de los trabajadores comunitarios era el logro más celebrado por muchos en la CEE; a partir de este momento, el derecho de libre circulación y residencia está condicionado justamente a la renuncia a los derechos sociales, tradicionalmente asociados al ciudadano. En el núcleo de la ciudadanía europea se quiebra la idea de estado social como había sido concebido históricamente, el ciudadano europeo no será ciudadano de un estado del bienestar europeo, sino sujeto móvil en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

3.3.1.2. La movilidad que se permite hacia Europa.

Por otra parte, es en esta década cuando surge otro instrumento que es definitorio de qué tipo de movilidades son toleradas y potenciadas en el marco de la Unión Europea como un Área de Libertad, Seguridad y Justicia. Este tipo de instrumento es llamado acuerdos o “asociaciones de movilidad”. N. Reslow (2012: 228) señala, haciendo una genealogía del concepto, que:

“La noción de asociaciones de movilidad fue mencionada por primera vez por el entonces Comisario Europeo de Justicia, Libertad y Seguridad, Franco Frattini, en un discurso pronunciado en la Conferencia Ministerial UE-África sobre Migración y Desarrollo en 2006. En el discurso, Frattini declaró que ‘una vez que se hayan cumplido determinadas condiciones, como la cooperación en materia de migración ilegal y los

mecanismos efectivos para la readmisión de inmigrantes ilegales, podrían acordarse paquetes de movilidad...'. La evaluación de la Comisión de 2006 del Enfoque Global de la Migración, publicada pocos días después de la intervención de Frattini, afirma que el acuerdo de estos paquetes de movilidad debería ser uno de los principales objetivos de la migración legal".

Así, este tipo de instrumentos se configuró con una doble intencionalidad. La primera está basada en permitir cierto tipo de "movilidad". La segunda finalidad no es otra que la de combatir la inmigración ilegal, a partir de establecer marcos operativos para el compromiso de los estados de readmitir a sus ciudadanos y con ello dar facticidad a la deportabilidad que pesa sobre las personas irregularizadas en la UE. Volveremos sobre esta segunda dimensión de estos acuerdos en otro apartado de este punto; pero hay dos características en este tipo de asociaciones, que tienen relación con la nueva conceptualización de la movilidad como los tipos de movimientos migratorios privilegiados en Europa, que hay que destacar: (1) la forma en la que se establecen las reglas para estos movimientos, y (2) el tipo de movimientos migratorios que se permite.

En la Comunicación de la Comisión sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países de 2007, la forma que adoptarán estas "asociaciones de movilidad" se presenta de una manera muy particular: *"Las asociaciones de movilidad tendrán necesariamente una naturaleza jurídica compleja, ya que afectarán a una serie de componentes, algunos de los cuales serán competencia de la Comunidad y otros de los Estados miembros. La UE debe velar por que pueda elaborarse lo más rápidamente posible una asociación coherente, respetando al mismo tiempo la división de poderes entre la CE y los Estados miembros y la coherencia con el marco jurídico y político existente en las relaciones entre el tercer país de que se trate, la Comunidad y los Estados miembros pertinentes"*.

Esto se traducía por un esquema en el cual la UE ejercía más como intermediaria a través de la creación de un acuerdo marco general a partir del cual los contenidos específicos de la cooperación se establecían entre el Estado Miembro y el Estado Asociado. Es por esto que:

"Las asociaciones de movilidad se consideran una herramienta política pragmática por excellence, dado su carácter no (legalmente) vinculante y su amplia gama temática. Su carácter es profundamente mixto, ya que se limitan a proporcionar el marco para las iniciativas de los Estados Miembros. Por lo general, adoptan la forma de una declaración política conjunta acompañada de anexos en los que se prevén iniciativas concretas, mientras que el proceso de conclusión es un proceso de consultas más que de negociaciones. (...). Su éxito radica en el modo pragmático que la Comisión elige para formular las asociaciones de movilidad, ya que su objetivo principal es limitar la acción a los ámbitos en los que reconoce que los signatarios tienen la capacidad y la voluntad de cumplir sus compromisos. Desde 2008 se han establecido cuatro asociaciones móviles piloto, a saber, con Moldavia, Cabo Verde, Georgia y Armenia, y se están celebrando conversaciones con Azerbaiyán" (Papagianni, 2013: 289).

Este tipo de instrumentos son marginales en relación con el volumen migratorio que regulan o a la entidad de los países asociados en esta década (pequeños estados que, por distintas razones sociopolíticas y geoestratégicas, están muy interesados en colaborar con la UE). Sin

embargo, son extremadamente relevantes como modelos de las formas de creación de reglamentaciones de la siguiente década del siglo XXI.

Respecto al tipo de movimientos que se permiten y que, podría decirse, incluso se fomenta, estos están íntimamente relacionados con la movilidad como un tipo de migración fluctuante, marcada no solo por un ida y vuelta sino por una precisión de los desplazamientos, como en los viajes breves (por negocios, turismo, etc.) y en las migraciones circulares (que son el epítome de la migración justo-a-tiempo). En la Comunicación referida, se da especial importancia a la migración circular, que se caracteriza en tres tipos: (1) Empresarios que realizan algún tipo de actividad en su país de origen mientras mantienen su residencia principal en la UE; (2) Personas que residiendo en un tercer país vienen a “trabajar, estudiar o formarse, o una combinación de las tres”, quienes deben regresar a su país de origen al final del período de autorización y que potencialmente pueden ser beneficiarios de “procedimientos simplificados de admisión/reingreso”. Es muy interesante entender la proyección que se hace de este tipo de migración circular. En la justificación para elegir como centro del proyecto de las asociaciones de movilidad este tipo de migración es muy relevante: *“La invitación del Consejo Europeo a explorar maneras de facilitar la migración circular se perfila sobre el contexto de tendencias cambiantes de la migración en todo el mundo y de la necesidad de que la Unión Europea ofrezca una alternativa creíble a la inmigración ilegal. (...) Sin embargo, la migración circular también plantea ciertos desafíos: (...) una migración que se propone ser circular puede fácilmente llegar a ser permanente, incumpliendo de este modo su objetivo”* (énfasis añadido).

Siguiendo la definición de migración circular, esta no puede ser nunca una alternativa a las migraciones laborales, algo que es asumido en cierta medida por las políticas nacionales de contratación por contingentes (como en España, ver Hernando de Larramendi y Bravo, 2005). La propuesta de migración circular tampoco es una renovación del proyecto de *Gastarbeiter* o trabajador invitado. El objetivo que se tiene en mente es la atracción de una élite, con capacidad de asumir el coste de venir a formarse en Europa, y que posteriormente se convertirá en una élite definida por una movilidad privilegiada (que no para residir). Este objetivo se encuentra en concordancia con las propuestas que se habían realizado en el llamado “Libro Verde” (2005) sobre los planteamientos de la UE en relación a la Migración económica, donde se articula el deseo de una inmigración justo-a-tiempo, el desarrollo de una preferencia por los trabajadores comunitarios, una jerarquización dentro de los propios inmigrantes (privilegiando los ya presentes en otro Estado Miembro sobre los recién llegados), estableciendo como medidas la repatriación y la integración al mismo nivel, y acentuando a nivel comunitario el nuevo discurso imperante sobre la integración a través de la recepción de valores y normas de la sociedad receptora, que sepultaba las políticas de reconocimiento multicultural⁸⁴.

⁸⁴ Respecto a estos dos últimos puntos: *“Es importante reflexionar sobre cómo deberán abordarse estas cuestiones y sobre las medidas para favorecer la repatriación de los trabajadores temporales al finalizar sus contratos e integrarlos en sus sociedades de origen. Para favorecer las situaciones ‘ventajosas para ambas partes’ y/o para compensar las situaciones negativas que podrían plantearse, podrán adoptarse las siguientes medidas: suministrar información actualizada sobre las condiciones de entrada y residencia en la UE, crear centros de formación y contratación en los países de origen en relación con las*

3.3.1.3. Los trabajadores “altamente cualificados”.

Por último, otro instrumento es reseñable respecto a las nuevas formas de migración privilegiada y sujetos móviles. A finales de esta década, y ya en período de “crisis” financiera, se estableció la Directiva 2009/50/CE, sobre la llamada “Tarjeta Azul” (Blue Card) de la UE. Esta directiva está centrada en la atracción de trabajadores altamente cualificados, ofreciendo una serie de ventajas para la circulación y residencia a extranjeros (y a sus familias) que vayan a desarrollar un trabajo altamente cualificado (lo que se define, en principio, por la posesión de una acreditación académica superior), incluida la posibilidad de transferirse a otro Estado Miembro a partir de los 18 meses como residente en posesión de la Tarjeta Azul. Esta disposición no ha sido demasiado empleada en general, siendo casi exclusivamente utilizada de manera sistemática por Alemania que, según los datos de Eurostat⁸⁵, ha concedido (aproximadamente) 106.000 tarjetas azules sobre las 123.000 que se han concedido en toda la UE (UE-28) en el período entre 2012 y 2018.

Este instrumento es extremadamente relevante no por su impacto en el volumen general del fenómeno migratorio sino por su dimensión simbólica. La “tarjeta azul” ha supuesto la cristalización en una forma jurídica de un proceso simbólico de distinción:

“el mecanismo social de jerarquización, que yuxtapone dos categorías de personas transfronterizas, a saber, por un lado, los llamados a menudo migrantes laborales, incluidas las que tienen un estatus legal regular e irregular, y, por otro, los llamados altamente cualificados, que incluyen tanto a los que provienen del extranjero como los ciudadanos (europeos) – profesionales y otros – que se aventuran en el extranjero. Los contrastes discursivos entre los trabajadores migrantes y los altamente cualificados son visibles y evidentes en los debates públicos, así como en la investigación académica. (...). Parece que los trabajadores migrantes tienen una connotación bastante negativa, mientras que las connotaciones más positivas están relacionadas con los que se consideran móviles” y así, mientras que “Los trabajadores migrantes se entienden como inmigrantes, mientras que los altamente cualificados a menudo no lo son. Esto significa que los trabajadores migrantes están siempre vinculados a la integración social, y los peligros de la desintegración o de la no integración, son objeto de un debate público constante, como lo demuestran los conflictos por la naturalización o las exigencias que se plantean a los migrantes en forma de requisitos cívicos y lingüísticos. (...). Por el contrario, con respecto a los trabajadores móviles altamente cualificados, el movimiento espacial se considera económicamente eficiente y, por lo tanto, deseable. Al parecer, no se plantean problemas de integración. Es interpretada como una situación en la que todos salen ganando: todos se benefician, por ejemplo, los países de origen, los de destino y los altamente cualificados” (Faist, 2015: 1642).

cualificaciones que se necesitan a nivel de la UE, así como de formación lingüística y cultural, crear bases de datos sobre las aptitudes/ocupación/sector (cartera de competencias) de los inmigrantes potenciales, facilitar la transferencia de las remesas de emigrantes y compensar a los terceros países por los costes de enseñanza en las personas que emigran a la UE. También se plantea la posibilidad de que a determinados terceros países se les conceda preferencia para la admisión de sus nacionales en el marco de acuerdos de cooperaciones reforzados.” (Punto 2.7., énfasis añadido).

⁸⁵ http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resbc1

Más allá de lo señalado por T. Faist en su interesante artículo (escrito desde Alemania, donde la situación de los trabajadores altamente cualificados es una cuestión “nacional” relevante), lo que me interesa destacar para concluir este apartado, es cómo se ha construido, gracias a la promoción de un modelo de movilidad flexible y teóricamente “socialmente rentable”, un punto de referencia antitético para la migración tradicional, cada vez más marcada por los procesos de irregularización, cada vez menos “deseada”, pero que forma parte fundamental de las sociedades europeas como esos “ciudadanos ilegales” de los que hablaba Enrica Rigo (2007). Las principales disposiciones y dinámicas de gobierno en y a través de las fronteras en la UE se articulan con relación a la “amenaza” que suponen estos “ciudadanos ilegales”.

3.3.2. La inmigración “no deseada” y la guerra contra los traficantes: la vigilancia de las fronteras exteriores.

3.3.2.1. La guerra contra los traficantes.

La batalla contra la inmigración ilegal, que ya era un “clásico” en la UE a inicios del S. XXI, no hizo sino intensificarse. Los instrumentos encargados de crear un marco para el gobierno de las fronteras y combatir este “riesgo”, esta “amenaza” son una multitud. Esto vino acompañado por un auge de este tipo de dinámicas de gobierno a nivel internacional. En el 2000, Naciones Unidas amplió su Convención contra la Delincuencia Organizada, con dos protocolos específicos relativos a las migraciones: el Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire; y el Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños. Es interesante señalar que estos protocolos fueron promovidos en la esfera internacional por los actores comunitarios para quienes sirvieron de base sobre la cual establecer medidas similares a nivel europeo con un plus de legitimidad.

En 2002 la UE desarrolló su propia reglamentación para hacer frente al tráfico y a la trata como actividades criminales. Se estableció el “paquete de facilitadores”, compuesto por la Directiva 2002/90/CE, que define la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, y la Decisión marco 2002/946/JAI, que refuerza el marco penal para reprimir estos delitos. Este paquete se promovió por el desarrollo a nivel internacional de las pautas para la lucha contra la trata de personas y el tráfico de migrantes establecidas en los Protocolos de Naciones Unidas, pero en ellos se desarrolló una retórica propia de la UE que no hablaba de tráfico y trata en sí, sino de “facilitación”. Es muy interesante señalar cómo, en un período en el que todavía se usaban en la UE los términos de ilegal y clandestina para referirse a la inmigración irregularizada, la vinculación con el ámbito de Naciones Unidas implicó una reformulación de la terminología por una más jurídicamente correcta referencia a los procesos de entrada, circulación y estancia como irregulares.

Este “paquete de facilitadores” no incluyó una de las condiciones clave para la persecución criminal que caracterizaba la trata y el tráfico en el nivel de Naciones Unidas: el beneficio económico. En la “Directiva de facilitación” una conducta puede considerarse “facilitación” incluso sin el elemento de beneficio económico. La Directiva de la UE tampoco prevé excepciones para evitar la criminalización de los propios migrantes, incluida la excepción para las personas que ayudan a sus familiares en situación irregular. No obstante, se introdujo una cláusula opcional en la Directiva de facilitación, que establece una excepción para los que

ayudan a los migrantes irregulares por motivos humanitarios (art. 1.2). Sin embargo, los principales Estados de la UE no lo han incluido en sus legislaciones nacionales: “La legislación de 26 Estados miembros de la UE no exige que el beneficio económico o la ganancia financiera sea un delito punible” (FRA, 2016: 9). Las persecuciones judiciales a través de la “Directiva de facilitación” se han consolidado de manera muy diversa en los distintos Estados Miembros. Incluso entre los países que han incluido posteriormente cláusulas respecto a la exclusión de los actores humanitarios, la llamada “cláusula humanitaria”, en 2018 “de los siete Estados miembros de la UE que han eximido a los agentes humanitarios, al menos cinco de ellos (Bélgica, Grecia, Italia, Malta y el Reino Unido) han emprendido acciones judiciales contra ellos” (Carrera, Vosyliūtė, Allsopp, y Sanchez, 2018: 31). Esta persecución ha sido definida por el activismo como el “Delito de Solidaridad”⁸⁶. De esta forma, la guerra contra el tráfico y la trata pasó a tener una base jurídica que permitía aplicar las técnicas de gobierno securitario a un conjunto de actores mucho más amplio que las redes de criminalidad a las que se enfrentaba en su retórica.

3.3.2.2. El nacimiento de la “gestión integrada”.

Por otra parte, la coordinación política a nivel europeo para establecer las fronteras como objeto de gobierno aumentó rápidamente en el siglo XXI. En 2001, el Consejo de Laeken estableció la hoja de ruta para la configuración del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Entre las medidas fundamentales destacaba la creación de una “verdadera política común de asilo e inmigración”, que junto con “un control más eficaz de las fronteras exteriores” componen el eje central del programa que también incluye la configuración de Eurojust para luchar contra los crímenes graves y la lucha contra el tráfico de drogas. Dos proyectos fundamentales nacieron en Laeken. El primero fue la propuesta de reforma del sistema de Dublín, para crear el sistema Dublín II, centrándose en la configuración de una perspectiva común que influiría más allá del sistema en sí con las propuestas de definiciones y principios comunes sobre el asilo, permitiendo el desarrollo en los años sucesivos de los instrumentos del Sistema Europeo Común de Asilo. En segundo lugar, la disposición sobre el control de las fronteras exteriores fue extremadamente relevante:

“Una mejor gestión del control de las fronteras exteriores de la Unión contribuirá a la lucha contra el terrorismo, las redes de inmigración clandestina y la trata de seres humanos. El Consejo Europeo solicita al Consejo y a la Comisión que definan los mecanismos de cooperación entre los servicios encargados del control de las fronteras exteriores y que estudien las condiciones en que podría crearse un mecanismo o servicios comunes de control de fronteras exteriores. Pide al Consejo y a los Estados miembros que adopten medidas para la instauración de un sistema común de identificación de visados y que examinen la posibilidad de establecer oficinas consulares comunes” (para. 42; énfasis añadido).

⁸⁶ Basado sobre el proyecto de investigación de esta tesis, he desarrollado junto al realizador Nicolás Braguinsky Cascini el proyecto documental “Crimen de Solidaridad. Las fronteras de la Democracia”, cuyo tráiler puede ser visto en: <https://www.youtube.com/watch?v=DXbluKWMhOI>

Sin mencionarlos, establece las condiciones de posibilidad para el proceso institucional que llevará a la creación de los dos instrumentos más relevantes en el gobierno de las fronteras exteriores de la UE: Frontex y el Código de Fronteras Schengen.

Al año siguiente, la Comisión presentó la Comunicación “Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea”. Así nació un concepto que será central para el desarrollo del gobierno en y a través de las fronteras en el S. XXI: la Gestión integrada de las fronteras. Sin embargo, este concepto no es definido de una manera directa, sino que es establecido a través de referencias a una hoja de ruta común sobre la comunitarización del acervo Schengen. Se señalaba la necesidad de aumentar la cooperación en las “medidas, ya sean de seguridad del primer pilar, como el refuerzo de los controles en las fronteras exteriores comunes, o del tercer pilar, como la cooperación policial y judicial dentro del espacio de libre circulación, son complementarias y deben progresar juntas. Es la finalidad del espacio de libertad, seguridad y justicia instaurado por el Tratado de Ámsterdam” (para. 2). Esta comunicación vincula directamente al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia con el refuerzo de las fronteras exteriores⁸⁷.

La forma de proceder para la creación de reglas de la “gestión” de las fronteras exteriores se caracterizaba desde finales de los años noventa por una dualidad que fue consolidada: “Para aclarar los malentendidos que subsisten a veces, hay que hacer hincapié en la diferencia entre dos conceptos: por una parte, la fuente de las normas jurídicas y, por la otra, la organización del trabajo de las respectivas autoridades nacionales” (para. 2.5, énfasis añadido). Se reconocen dos ámbitos de reglamentación, uno dominado por las formas jurídicas tradicionales (y por tanto vinculado a todo el sistema jurídico y judicial de los estados-nación y de la institución supranacional europea, que deben evaluar su adecuación con el sistema y pueden intervenir en la codificación y evaluación del funcionamiento de estas reglas) y otro, donde domina una lógica distinta a la jurídica y que se centra en las medidas prácticas para el ejercicio del gobierno, en la coordinación de acciones concretas, en la creación de sinergias entre los actores encargados de este gobierno y, en consecuencia, en homogeneizar las prácticas. Este modelo se detalla en el título II, b. y c.⁸⁸ y sobre todo en el título III “Por una política común de gestión de las fronteras exteriores: hacia un cuerpo europeo de Guardia de Frontera”⁸⁹. Un cuerpo que se establecería a partir de esta manera de establecer reglas y que estaría definido por los propios actores del ámbito (securitario): “Las orientaciones políticas generales del Órgano común de expertos de las fronteras exteriores se fijarían por el Consejo,

⁸⁷ De hecho hace hincapié en que “La seguridad de las fronteras exteriores de la Unión Europea es un tema esencial para los ciudadanos europeos. A veces, se sigue considerando, sin motivo o con razón, que las fronteras exteriores de la Unión Europea son el eslabón débil que puede poner en peligro el nivel de seguridad interior de los Estados miembros, en particular, en un espacio sin fronteras interiores” (para. 4)

⁸⁸ Sobre las prácticas actuales del acervo Schengen que se comunitarizan y las necesidades concretas para ello.

⁸⁹ Es muy significativa la precisión con la que se define el proyecto que encarnará Frontex dos años más tarde: “La Comisión es partidaria de que los servicios nacionales de los Estados miembros puedan recibir el apoyo de un Cuerpo europeo de guardia de fronteras. En una primera etapa podría ejercer auténticas misiones de vigilancia en las fronteras exteriores mediante equipos mixtos compuestos por diversas nacionalidades, comenzando en principio por las fronteras marítimas” (para. 47); una declaración casi profética si la emparejamos con el desarrollo de los acontecimiento con la fundación de Frontex a finales de 2004 y la creación de la Operación Hera I en 2005.

en la medida en que esta Instancia común debería lo más probablemente posible desarrollarse a partir del Grupo de Trabajo SCIFA⁹⁰ reunido en forma de responsables de los servicios de los Estados miembros que ejercen el control de las fronteras exteriores” (para. 30).

Este mecanismo de creación de reglas (no jurídicas) se convirtió en el objetivo fundamental para la comisión en el nuevo paradigma de “Gestión Integrada de Fronteras”: “Una de las ambiciones de esta comunicación es proponer mecanismos de trabajo y cooperación en la Unión Europea que permitan a los expertos en controles de fronteras exteriores ponerse alrededor de una misma mesa para coordinar sus acciones operativas en el marco de una estrategia integrada que tenga progresivamente en cuenta la pluralidad de las dimensiones de la gestión de las fronteras exteriores” (Primer objetivo señalado, para. 6).

El desarrollo de esta perspectiva de gobierno de las fronteras exteriores tiene también un impacto social y cultural enorme. En la comunicación se afirma que *“en las fronteras exteriores de la Unión Europea se afirma una identidad común de seguridad interior. La ausencia de una visión y de una política comunes claramente perfiladas en cuanto a fronteras exteriores implica importantes riesgos políticos y estratégicos”*. Esto es la creación de una identidad compartida dentro de un campo social, el campo securitario (definido en el capítulo 4), que es crecientemente transnacional y europeo desde el inicio más temprano del S. XXI. Pero, además, de esta identidad del campo securitario se hace depender la identidad (geo)política de la Unión, a pesar de que la identidad política de la Unión había sido definida en términos muy distintos en el Tratado de Ámsterdam, centrado en la expansión de la democracia, la libertad, la defensa de los derechos humanos y la paz, etc.⁹¹ En segundo lugar, se refuerza la conexión entre control de fronteras exteriores y estabilidad social: *“la mejora de la eficacia de los procedimientos de los controles en las fronteras exteriores no sólo aumentará la seguridad interior de los Estados miembros, sino que también contribuirá a acelerar la circulación de las personas, bienes y mercancías entre la Unión Europea y terceros países. Los intercambios económicos y culturales, en particular, con los países terceros más cercanos geográficamente, resultarán así favorecidos en interés mutuo”*. La movilidad positiva y beneficiosa para todos depende de un refuerzo de la seguridad de las fronteras exteriores que sea capaz de neutralizar cualquier “riesgo”. A nivel teórico es muy interesante comparar esta afirmación con la definición del poder securitario que hemos formulado, interpretando la propuesta de M. Foucault (2008) sobre el poder de seguridad o biopoder, que podemos esquematizar a este respecto como: una forma de poder que se caracteriza por la búsqueda de neutralizar los riesgos para una estabilidad social que no se entiende ya como un orden inmutable sino como un estado determinado de circulación en el espacio social.

A nivel práctico, la comunicación definió 5 dimensiones básicas para el desarrollo del sistema de Gestión Integrada de las Fronteras en la UE (para. 20): *“(a) Un corpus común de legislación; (b) Un mecanismo común de concertación y cooperación operativa; (c) Una evaluación común e integrada de los riesgos; (d) Personal formado en la dimensión europea y equipos interoperativos. (e) Un reparto de las cargas entre los Estados miembros con miras a un Cuerpo europeo de guardia de fronteras”*. Con esta planificación se proponía el marco para la

⁹⁰ *Strategic Committee for Immigration, Frontiers and Asylum.*

⁹¹ Art. 1, 7. del Tratado de Amsterdam.

configuración inmediata de las fronteras exteriores como un objeto de gobierno europeo, no ya a nivel intergubernamental sino a nivel supranacional.

3.3.2.3. Sevilla y la puesta en marcha del gobierno europeo en y a través de las fronteras.

Las Conclusiones del Consejo de Sevilla recogen otros documentos técnicos nacidos en 2002, en particular “Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal⁹², el Plan para la gestión de las fronteras exteriores y la Directiva por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo” (para. 27). Es de señalar la diferencia entre la creación de una Directiva en relación a la acogida de solicitantes de asilo (que profundiza la juridización del régimen relativo a los exiliados), mientras que los mecanismos de creación de reglas en lo referente a la gestión de fronteras y la lucha contra la inmigración ilegal se realizan como planes (de acción). Estos planes de acción se establecían para desarrollar una serie de medidas específicas para el avance en la cooperación en el gobierno. De hecho, el Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal estuvo muy vinculado a la aparición de la cuestión del exilio de kurdos provenientes de Irak ese mismo año. Este plan es un documento extremadamente interesante por la variedad de cuestiones que afronta y vincula entre sí. Especialmente interesante para nosotros es el título II, Medidas y Acciones, donde se propone un extenso programa en torno a 7 ejes temáticos

- A. Política de visados: Normas uniformes de visado y seguridad; Creación de estructuras administrativas comunes; y, Desarrollo de un sistema europeo de identificación de visados (para. 23 – 40).
- B. Intercambio y análisis de información: Estadísticas; Recopilación de información, inteligencia y análisis; y, Desarrollo del sistema de alerta rápida (para. 41 – 49)
- C. Medidas previas al cruce de fronteras: Apoyo y asesoramiento por funcionarios de enlace; Ayuda técnica y financiera para acciones en terceros países; y, Campañas de sensibilización (para 49 – 57).
- D. Medidas de gestión de fronteras: Gestión de fronteras desde la perspectiva de un espacio común; Controles de las fronteras marítimas; Plan de estudios y formación comunes; y, Cooperación y resultados en materia de gestión de fronteras por equipos conjuntos (para. 58 – 68).
- E. Política de readmisión y repatriación: Establecimiento de un enfoque común y cooperación entre los Estados Miembros de cara a la ejecución de las medidas de repatriación; Acuerdos de readmisión con países terceros; y, Tránsito de repatriados (para 69 – 81).
- F. Europol (para. 82 – 85). (En este punto se señala que, debido a la conexión de la inmigración ilegal con otras formas de criminalidad, es fundamental fomentar el vínculo de Europol con las autoridades encargadas del control de las fronteras y de las migraciones).
- G. Sanciones: Tráfico ilícito de seres humanos; Trata de seres humanos; Empleo ilegal; Inmigración ilegal y beneficios económicos; y, Responsabilidad del transportista (para 86 – 97).

92

http://publications.europa.eu/resource/cellar/625f26c2-8d7b-4c07-8df3-c820fddfe97d.0003.02/DOC_2

Por otra parte, el plan de acción para la gestión de las fronteras exteriores se vinculaba al proclamado sistema de Gestión Integrada de las Fronteras Exteriores de la UE, identificando los mecanismos de funcionamiento en marcha, las principales necesidades (para. 31 – 39) y los 5 componentes básicos sobre los que se debía establecer la gestión integrada de las fronteras: *“Mecanismo común de coordinación y cooperación operativa, Análisis común integrado de riesgos, Personal y equipo interoperativo, Conjunto común de legislación, Reparto de la carga entre los Estados miembros y la Unión”* (para. 40). Entre estos componentes básicos, es importante destacar que: *“Los tres primeros componentes se caracterizan por su carácter operativo. A este respecto, el estudio de viabilidad coordinado por Italia identifica dieciséis objetivos comunes, mientras que el proyecto promovido por Austria, Bélgica y Finlandia, actualmente en curso, identifica doce medidas para reforzar la cooperación. Todas estas propuestas apuntan en la misma dirección y son similares, si no idénticas”* (para. 41). Este plan de acción configuraba a corto plazo lo que serían posteriormente los componentes de Frontex, centrándose en cuerpos conjuntos para “practicar” una gestión por parte de una guardia mixta en las fronteras exteriores, el establecimiento de puntos de contacto nacionales que servirían de base para los *“headquarters”* de Frontex, la creación de una red estructurada de contacto para la gestión operativa, el lanzamiento de proyectos piloto y operaciones conjuntas en las fronteras exteriores. Además, la figura de los “oficiales de enlace” gana una enorme relevancia en los proyectos establecidos por este plan, con la propuesta de la creación de una red a corto plazo que permita el intercambio de información de unos oficiales que hasta la fecha habían permanecido en la opacidad por sus relaciones con las labores de inteligencia y que todavía no respondían a un mandato o una jurisdicción detallada en la UE; sobre la red se señala que *“se basaría en: reuniones periódicas, si es posible una oficina común, compartida con todos los demás funcionarios de enlace de inmigración especializados en otros asuntos (delincuencia organizada, drogas, etc.) que a menudo están relacionados con la inmigración”* (para. 67). Por último, se plantea la necesidad de establecer conexiones para mejorar el sistema de “repatriaciones” a través de operaciones conjuntas (para. 74 – 77).

Estos dos planes de acción establecían los marcos prácticos sobre los que se comienza a implementar el gobierno europeo en y a través de las fronteras. A partir de este momento este ya será un objeto de gobierno instituido, consolidando así el proceso que venía modulándose desde los acuerdos de Schengen a nivel práctico y la inclusión de esta dimensión entre los principios fundacionales de la UE a nivel simbólico.

3.3.2.4. La creación de una base financiera para el gobierno de las fronteras.

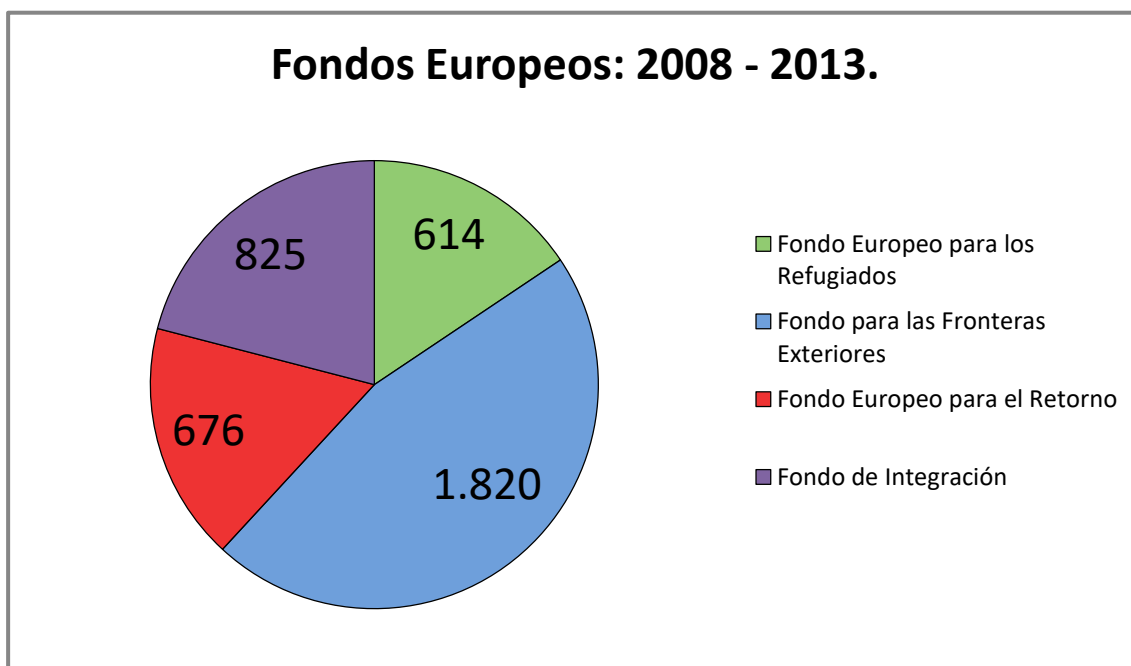
Gracias al Plan de Acción para la gestión de las fronteras exteriores se estableció el programa ARGO, que desde 2002 establecía la posibilidad de recibir una financiación europea (del 60% y hasta el 80% en situaciones de “excepcionalidad”) para proyectos dedicados al refuerzo del control y la vigilancia en las fronteras exteriores. En este programa el refuerzo de las fronteras exteriores se entendía como un proceso vinculado a la creación de un sistema de gobierno y no tanto a la construcción de unas fronteras físicas fortificadas. De esta manera, se establecían como objetivos primarios para el gobierno de las fronteras exteriores europeas, a través de la oferta de financiación, la creación de modelos de formación estandarizados a través de la adopción de las “mejores prácticas” europeas, el intercambio de personal, la informatización de los registros y el uso de las tecnologías de análisis informático de datos, evaluación del

impacto de las novedades normativas en el gobierno práctico, acciones y creación de centros y equipos operativos, investigación y foros de consultación, actividades en terceros países de origen y tránsito de migrantes, y prácticas de lucha contra la falsificación documental. El programa ARGO fue dotado de 25 millones € en 2002, pero su financiación creció ampliamente en 2004 y fue potenciada de manera decisiva cuando este fue sustituido por el Fondo Europeo de Fronteras Exteriores en 2006.

En 2003, las conclusiones del Consejo de Salónica recogían la confirmación del Consejo de Sevilla del proyecto de gestión común de las fronteras exteriores y la petición de acelerar la hoja de ruta establecida en Tampere. En las conclusiones se reconoce que este es un punto donde existe poco debate político y poca oposición entre los partidos dominantes en los distintos Estados Miembro: *“Habida cuenta del interés común de todos los Estados miembros de la UE en establecer una gestión más eficaz de sus fronteras exteriores y tras haber tomado nota de los resultados de la aplicación de los diferentes programas operativos, proyectos piloto, análisis del riesgo, formación del personal de control de las fronteras, etc.”*.

La aportación fundamental de este Consejo está en relación con la redefinición de la cooperación en el gobierno de las fronteras y de las migraciones como un ámbito “estructural” para la UE. Esto no es algo meramente declaratorio, ya que se promueve una inclusión efectiva dentro de los presupuestos comunitarios de las cuestiones relacionadas con este ámbito estructural del gobierno europeo: *“En aras del desarrollo de la confianza mutua entre los Estados miembros para la promoción de un espacio de libertad, seguridad y justicia, que constituye un objetivo prioritario de la Unión, el Consejo Europeo subraya que debe consolidarse y materializarse en mayor medida el principio de solidaridad, en particular por lo que se refiere a una cooperación operativa reforzada. El Consejo Europeo considera que, teniendo en cuenta el marco global y la necesidad de disciplina presupuestaria, las perspectivas financieras para después de 2006 deberían reflejar esta prioridad política de la Comunidad”* (para. 22, énfasis añadido). Esta dotación financiera se iniciará con la revisión ya señalada del programa ARGO en 2004 y con el establecimiento del sistema de fondos relacionados con esta área de gobierno, compuesto por el Fondo Europeo para los Refugiados (nacido en 2004), el Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores (nacido en 2007), el Fondo Europeo para el Retorno (nacido también en 2007), y el Fondo Europeo para la Integración (también en 2007). Este sistema de Fondos nació como parte del proyecto presentado en este consejo y en el posterior Programa de La Haya de 2004, sobre el que volveré. Antes me gustaría señalar el agravio comparativo de esos fondos europeos, dejando a la vista en la infografía más simple la valoración en términos financieros de las prioridades. Los cuatro fondos fueron establecidos por sendas Decisiones del Parlamento y Consejo (573/2007/CE, 574/2007/CE, 575/2007/CE, y 2007/435/CE) para el período entre 2008-2013, con los totales de (en millones de €)⁹³.

⁹³ Estos datos también son señalados en el capítulo 4, cuando se habla de la evolución presupuestaria de Frontex.



Elaboración propia a partir de las fuentes oficiales.

3.3.2.5. El programa de la Haya y el nacimiento de Frontex.

A partir del Consejo de La Haya de 2004 nació el llamado “Programa de la Haya” (2005), que recibía el subtítulo de “consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea”⁹⁴. Este confirmó la hoja de ruta de las dinámicas que se vienen describiendo, dándole un marco unitario a todos estos avances. Fue, tras Tampere, el segundo de los programas sobre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia que se establecieron hasta el surgimiento de las “agendas europeas”, en la segunda década del S. XXI.

En el lapso entre la celebración del consejo y la publicación del programa uno de los principales hitos de las políticas de frontera europeas se había producido: el nacimiento de Frontex. En octubre de 2004 se dotaba de realidad jurídica⁹⁵ a esta agencia, que sería establecida efectivamente a partir de mayo de 2005. Frontex ha sido analizado en más detalle

⁹⁴ Un aspecto interesante de este programa es que es publicado en un momento en el que se esperaba que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, conocida popularmente como Constitución Europea, entrara en vigor tras poco más de un año (noviembre de 2006). Esto es interesante porque muestra que, a pesar del carácter lineal que se puede suponer del modelo de exposición elegido para este análisis de los instrumentos de gobierno, el proceso de configuración de las políticas europeas no es lineal en un sentido teleológico ni mucho menos. Al realizar una genealogía de una forma de gobierno como la que realizo aquí, la tendencia es destacar los elementos en los que se sustentan las características fundamentales de las dinámicas de gobierno capturadas en el análisis de la realidad cotidiana de las zonas de frontera en Europa. Así, el pasado es interpretado e interrogado para dar luz al presente, no como un ejercicio de historiografía en sentido estricto. La coherencia interna que aquí se presenta es establecida como evidente por esta mirada retrospectiva, lo que no quiere decir que se exagere la consolidación de las lógicas y las prácticas, sino que se otorga menos relevancia a procesos de potencial fractura que, finalmente, no modificaron sustantivamente la consolidación de estas formas de gobierno.

⁹⁵ Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo.

en cuanto a su naturaleza como cuerpo securitario en el capítulo 4, por lo que aquí solo se señalan algunas cuestiones particulares respecto a su constitución jurídica, y ya en el análisis de la siguiente década se referirá algunas de las particularidades de la modificación de esta.

La “Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores” se constituye inicialmente como un instrumento independiente pero que está controlado por la Comisión y los Estados Miembro en el establecimiento de sus prioridades y líneas maestras. El órgano supremo de decisión de Frontex, el llamado “Consejo de Administración” está compuesto por *“un representante de cada Estado miembro y dos representantes de la Comisión”* (Art. 21, 1), pero que sin embargo no puede limitar ni impedir el funcionamiento real de la agencia que está gestionada por un “profesional”, el “Director Ejecutivo”: *“La gestión de la Agencia correrá a cargo de su director ejecutivo, que gozará de plena independencia en el ejercicio de sus funciones. Sin perjuicio de las respectivas competencias de la Comisión, del consejo de administración y de la comisión ejecutiva, el director ejecutivo no pedirá ni aceptará instrucción alguna de ningún Gobierno ni de ningún otro organismo”* (Art. 25). La configuración del Consejo de Administración de Frontex y de su funcionamiento refuerza el gobierno de las fronteras europeas como un objeto dominado por las formas de saber de los actores del campo securitario. A las reuniones de este órgano podía invitarse, en calidad de observador, a *“cualquier otra persona cuya opinión pueda resultar de interés (...) o contar con la asistencia de asesores o expertos”* (Art. 23, 5 y 23, 6); así, una vez se pone en marcha Frontex, los estados acuden a las reuniones más a tener una revisión del funcionamiento técnico de un cuerpo funcional de expertos que a debatir una posición política o la interpretación de la dirección y las dinámicas para cumplir los objetivos de gobierno de las fronteras. Los objetivos de gobierno son “burocratizados” por la Agencia y por la inclusión estructural de los principios del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (sobre todo a partir de la aparición del Código de Fronteras Schengen en 2006), en el que la gestión integrada de las fronteras tiene sus principios políticos claramente definidos de manera indiscutida: la lucha contra la inmigración ilegal, el fomento de la movilidad de mercancías y viajeros privilegiados, el intercambio de información y la interoperatividad de las bases de datos relativas, y el apoyo al proceso de externalización del gobierno de las fronteras.

La fijación de los principios del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia se estableció a través del Programa de La Haya⁹⁶. En el plan de la Haya se le dio gran importancia a la entrada en vigor de la versión renovada del Sistema de Información de Schengen (SIS II), cuyo reglamento fue aprobado mucho tiempo antes (en 2001)⁹⁷ pero que entraría en marcha sólo a partir de 2007. Este sistema incorporaba las nuevas variables biométricas como marcadores de identificación y ampliaba el ámbito de aplicación estableciendo la interoperabilidad del mismo para otros cuerpos de agentes securitarios a nivel nacional y europeo (Europol y Eurojust). Este programa asentaba a nivel europeo del concepto de la crisis, de la emergencia, como imagen central para la implementación de las medidas europeas: *“El control y la vigilancia de las*

⁹⁶ Algo anecdótico pero simbólicamente relevante es que las disposiciones programáticas sobre los “Controles en las fronteras y lucha contra la inmigración ilegal” (para. 1.7.1.) se perfilan dentro del título referente a la “Consolidación de la libertad” (Título III. para 1.), en lugar de bajo el título referente a la “Consolidación de la Seguridad” (Título III. para 2.) repitiendo la caracterización de estos procesos como una necesidad para el ejercicio de los derechos a la libertad de los ciudadanos europeos.

⁹⁷ Reglamento (CE) n° 2424/2001 del Consejo.

fronteras exteriores son competencia de las autoridades nacionales de fronteras. Sin embargo, para apoyar a los Estados miembros con requisitos específicos para el control y la vigilancia de tramos extensos o difíciles de fronteras exteriores, y en aquellos casos en los que los Estados miembros se enfrentan con circunstancias especiales e imprevistas debidas a presiones migratorias excepcionales en dichas fronteras...".

Estos conceptos de crisis y emergencia tienen relación con las formas de saber, con el modelo de conocimiento que se genera desde las formas de poder securitario-humanitario que ya en este momento son dominantes (sobre la consolidación del humanitarismo volveré en el siguiente apartado de este punto). Como puede entenderse de las medidas propuestas, el gobierno europeo de las fronteras exteriores no es una simple respuesta en situaciones de emergencia "en curso", sino que el escenario de la crisis y la emergencia se convierte en la proyección fundamental sobre la que operan una serie de medidas dispuestas para corregir la situación, encauzarla, gobernarla, para evitar este momento de emergencia abierta que siempre es el horizonte de referencia.

Las medidas que miraban a este horizonte eran: (1) la creación de "equipos de expertos nacionales capaces de proporcionar con rapidez ayuda técnica y operativa a los Estados miembros que la requieran, previo análisis apropiado del riesgo por la Agencia Europea de Fronteras y actuando dentro de su marco correspondiente, de las atribuciones de la Agencia sobre la base de una propuesta de la Comisión sobre las competencias y la financiación apropiadas para tales equipos". Estos equipos finalmente se establecerían en 2007 no sólo a nivel nacional sino también a nivel comunitario, siendo los llamados equipos de rápida intervención o RABITs⁹⁸. La ya citada creación de (2) "un fondo comunitario para la gestión de las fronteras". Y, la creación de un (3) "mecanismo de evaluación de Schengen con un mecanismo de supervisión, velando por la plena participación de los expertos de los Estados miembros, y que incluya inspecciones sin previo aviso", una medida que da autoridad política a las formas de conocimiento y de validación de conocimiento del campo securitario, puesto que una evaluación negativa acarrearía sanciones severas para el Estado Miembro infractor (algo establecido en el Código de Fronteras de Schengen).

3.3.2.6. El impulso desde Europa occidental.

También en 2005, se creó un instrumento que suponía una intensificación particular de la lógica de la Gestión Integrada de Fronteras por parte de un grupo de Estados Miembro, que querían acelerar este proceso más allá de las instituciones europeas. El conocido como "Tratado de Prüm"⁹⁹. Por el presente tratado los países que tomaron parte se comprometían a intensificar la cooperación, aplicando una serie de medidas concretas que buscaban maximizar el potencial de las disposiciones comunitarias.

Una primera cuestión fue la inclusión de bases de datos con muestras de ADN (Art. 2 – 4), que venían a sumarse a los marcadores biométricos clásicos, y permitía "una comparación de los

⁹⁸ Reglamento (CE) n° 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo.

⁹⁹ Cuyo nombre oficial es "Tratado entre el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, el Reino de España, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos y la República de Austria relativo a la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal".

perfiles de ADN de sus huellas abiertas con todos los perfiles de ADN contenidos en los índices de referencia de los demás ficheros nacionales de análisis del ADN, para los fines de la persecución de delitos". En segundo lugar, se ampliaba las formas de cooperación con la creación de un cuerpo funcional que apoyaría a las iniciativas establecidas con la creación de Frontex y que se encargaría específicamente de asesorar en materia de análisis de la documentación (Art. 20 – 22). Estos cuerpos funcionariales estaban vinculados a la creación de unos puntos de contacto nacionales, que se emplearían además para otros fines (como la coordinación de la "repatriación"). En tercer lugar, se establecía una intensificación de las operaciones conjuntas de repatriación, para lo que los Estados firmantes *"informarán con la suficiente antelación de las repatriaciones previstas y ofrecerán a las demás Partes Contratantes, en la medida de lo posible, su participación en las mismas. En las operaciones conjuntas de repatriación, las Partes Contratantes se pondrán de acuerdo acerca de la escolta de las personas que vayan a ser devueltas y de las medidas de seguridad"* (Art. 23). Por último, con el horizonte de la emergencia como referencia para estas formas de gobierno de y a través de las fronteras, el capítulo 5 de este tratado especifica "otras formas de cooperación" que se centran en las medidas de intervención extraordinaria. Un punto muy relevante es el desarrollado en el Art. 25 (Medidas en caso de peligro inminente), donde se afirma que *"En caso de urgente necesidad, los agentes de una Parte Contratante podrán, sin la autorización previa de la otra Parte Contratante, cruzar la frontera común para adoptar en la zona próxima a la frontera dentro del territorio de la otra Parte Contratante, con arreglo al derecho interno del Estado del territorio, las medidas provisionales necesarias para evitar un peligro inminente para la vida o la integridad física de las personas"*. Más allá de la vinculación de las lógicas securitaria y humanitaria que esta disposición cristaliza, esta medida establece un peligroso antecedente en la transnacionalización de la capacidad de intervención de los agentes securitarios y humanitarios.

Este tratado fue concebido fuera del marco comunitario en parte porque, en la fecha en la que se firmó, los nuevos Estados Miembro atravesaban su período de transición; es reseñable que en la víspera de la finalización del mismo las disposiciones de este tratado intergubernamental fueron comunitarizadas a través de la Decisión 2008/615/JAI del Consejo (sobre la incorporación de la reglamentación) y Decisión 2008/616/JAI del Consejo (sobre la aplicación de esta reglamentación en el seno de la UE). Igual que se había realizado en el siglo anterior con los acuerdos de Schengen, los estados interesados en potenciar este tipo de formas de gobierno aprovechan los espacios de diálogo intergubernamentales para acelerar el desarrollo de medidas que son a posteriori incorporadas en el marco comunitario a través de decisiones ejecutivas. Como se ve aquí una vez más, la capacidad de los estados centrales (en especial de Francia y Alemania) para presionar en el avance de la configuración del gobierno de las fronteras es muy significativa. Estas formas de acción no suponen que el desarrollo comunitario quede supeditado a los intereses nacionales; lo que pone en evidencia es que el sistema emergente de "gestión integrada de las fronteras" fue un proceso que los actores sostuvieron a nivel nacional porque era congruente con el paradigma y las formas de gobierno a este nivel. La configuración de las fronteras como objeto de gobierno a nivel europeo, dominado por unas formas de reglamentación ejecutiva y controlado en su conceptualización y aplicación por actores del campo securitario (y humanitario) fue un proyecto compartido por los distintos estados europeos. Esto quiere decir que no es el fruto de la dinámica autónoma

de las instituciones europeas, sino que existen unas formas compartidas de concebir la construcción de estos espacios de poder entre los actores de distintos niveles.

3.3.2.7. El Código de Fronteras Schengen.

En 2006 se ratificó el Código de Fronteras Schengen¹⁰⁰, el instrumento más importante de esta década en lo relativo al gobierno de las fronteras exteriores de la UE. El Código supuso una reactualización del anterior Manual Común, que había sido un documento clasificado (durante más tiempo del que fue público, a partir de 2002). El Código se divide en dos partes, un primer título dedicado a las condiciones de entrada y un segundo para las reglas de los controles. Se dejaba fuera de Código (jurídicamente vinculante) los principios prácticos sobre los que se desarrolla la actividad cotidiana de gobierno de los guardias fronterizos, que se recogieron en un “Manual Práctico”¹⁰¹, de naturaleza no jurídicamente vinculante y que se basa en la difusión de las mejores prácticas para la formación de los guardias de frontera.

En la primera parte del Código, la definición de los objetivos es escueta y no hace más que ratificar el mantra ya consolidado: se busca crear un espacio de libre circulación que sólo es posible a través de un control de las fronteras exteriores. Es relevante la fórmula que se emplea para definir a quien afecta las disposiciones, que se desarrollan ya en la segunda parte, sobre los requisitos de entrada: *“El presente Reglamento se aplicará a toda persona que cruce las fronteras interiores o exteriores de los Estados miembros, pero no afectará a: a) los derechos de los beneficiarios del derecho comunitario a la libre circulación; b) los derechos de los refugiados y solicitantes de protección internacional, en particular en lo relativo a la no devolución”*. Esta definición suponía una confirmación de la búsqueda de excluir la posibilidad de procesos de exilio masivos, pero sobre esto volveremos en el siguiente apartado. Lo interesante para este punto es la fijación de la distinción entre viajeros privilegiados, sujetos móviles, y sujetos a controlar, potencialmente un riesgo para las sociedades europeas como inmigrantes ilegales.

Es muy importante señalar como aquí se creó una fórmula que pasará a ser dominante a partir de este momento: la referencia abstracta al respeto de los principios jurídicos de derecho. En este punto, las medidas de control afectan a todas las personas, y después se establecen exclusiones a este principio. Esta fórmula ha sido acompañada desde este mismo momento por la incorporación de un formula complementaria que señala *“el respeto a los derechos”* en este caso de los refugiados, pero en la siguiente década se vinculará a los derechos fundamentales; la formula complementaria *“en respeto con”* o *“sin perjuicio de”* tiene poca relevancia en tanto que no se establezcan medidas específicas para establecer la excepción de ser controlado y/o la excepción de los requisitos para la entrada, algo que está totalmente ausente en el Código.

El título II es más denso porque en él se establecen los mecanismos para el “Cruce de las fronteras exteriores y condiciones de entrada” (Capítulo I) y el “Control de las fronteras

¹⁰⁰ Reglamento (CE) n o 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo.

¹⁰¹ El llamado “Manual Schengen” o “Manual práctico para guardias de frontera”, establecido por la recomendación Recomendación de la Comisión de 06/XI/2006, ha sido objeto de múltiples y continuas modificaciones, desde 2008 (2009, 2010, 2011, 2012, y 2015) hasta la actualidad (la última en 2016, en relación a la conversión de Frontex).

exteriores y denegación de entrada”. Respecto al cruce de fronteras, el Código asienta la necesidad de “sancionar” a quienes violen las formas de acceso establecidas (a través de los puntos de control), unas sanciones que deben ser “efectivas, proporcionadas y disuasorias”. Así, para la entrada de nacionales de terceros países se establece una serie de requisitos (Art. 5): la disposición de un documento (o documentos) de viaje válido, la posesión de un visado, “estar en posesión de documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista y disponer de medios de subsistencia suficientes, tanto para el período de estancia previsto como para el regreso al país de origen”, “no estar inscrito como no admisible en el SIS” lo que excluye de facto a una persona que haya pretendido voluntaria o involuntariamente acceder sin la necesaria documentación administrativa o por algún otro medio irregularizado al territorio de la UE, y “no suponer una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de ninguno de los Estados miembros”. Existe una cláusula que señala que “por motivos humanitarios, de interés nacional o por obligaciones internacionales, todo Estado miembro podrá autorizar la entrada en su territorio a nacionales de terceros países que no cumplan alguna de las condiciones”; sin embargo, esto no se acompaña de una definición específica de cuáles serían las razones básicas para esta autorización extraordinaria que queda por completo a la discrecionalidad del Estado y, en concreto, de las guardias de fronteras. Respecto a los controles fronterizos se afirma, con la misma referencia abstracta, el respeto de los derechos humanos y la dignidad humana; al tiempo se señala la aplicación general del procedimiento de inspección que puede llegar a afectar incluso a los ciudadanos europeos y a aquellos que hayan adquirido los derechos comunitarios a la libre circulación, que no están exentos de caer en la categoría de “amenazas”.

Para V. Moreno-Lax (2017: 32 - 33) el Código supone un antes y un después en las dinámicas de gobierno; ella señala que es a partir de este momento que se desarrolla un auténtico gobierno europeo que proyecta hacia el interior de las sociedades las categorizaciones vinculadas a la capacidad de exclusión de la frontera como dispositivo simbólico. Lo que yo he definido como gobierno a través de las fronteras y cuyo origen creo debe retraerse al menos hasta Tampere, al menos a nivel discursivo, ella lo entiende como la construcción del migrante a través de la frontera:

“La Gestión Integrada de Fronteras (que quedaba definida en el Código), con esta composición que combina una faceta constituyente con funciones de securitización y operatividad, ha transformado radicalmente el propósito de gestión de la admisión de las fronteras, tradicionalmente practicada en los límites fijos de los estados miembro, convirtiéndolo en un sistema de vigilancia permanente y personalizada. (...). La frontera migra con los migrantes. No sólo afecta al movimiento de nacionales de terceros países. Se hace inherente a ellos. Se convierte en una característica de su extranjería (de su alteridad) parte y parcela de su estatus migratorio. Es esta configuración de la frontera la que hace al migrante y permite su objetivación como un riesgo y una potencial amenaza a ser gestionada a través de la ‘Gestión Integrada de Fronteras’” (Énfasis original).

3.3.2.8. El régimen europeo de encarcelación y deportación. De Lisboa y la Vergüenza.

La intensificación del gobierno a través de las fronteras que establecía el Código de Fronteras Schengen tuvo como complemento esencial la creación del régimen de deportación europeo en los años siguientes. En 2007 se ratificó el Tratado de Lisboa. En este Tratado doble¹⁰², se abandonó definitivamente la proyección sobre el gobierno de las fronteras como una cuestión de cooperación intergubernamental y estándares (mínimos) comunes, y pasa a definirse como un ámbito de gobierno marcado por proyectos comunes. Se crea toda una nueva dimensión de gobierno vinculada a la “Acción Exterior de la Unión”, centrada en el desarrollo de una “Política Exterior y de Seguridad Común” y una “Política Común de Seguridad y Defensa”. Además, “El título IV, relativo a los visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”, se sustituye por un título IV denominado “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”, lo que significaba la inclusión de este Espacio (como objeto de gobierno con sus dinámicas propias) en los textos primarios de la UE.

En el TFUE, El “Espacio de Libertad Seguridad y Justicia” responde al Título V. En este, los Art. 77 – 80 desarrollan los poderes que le corresponden a la UE en materia de control de fronteras, migración y asilo. En relación a este, a través del Tratado de Lisboa la UE adquirió la nueva capacidad para realizar contactos y acuerdos de cooperación con terceros países para asegurar la readmisión y el retorno: *“La Unión podrá celebrar con terceros países acuerdos para la readmisión, en sus países de origen o de procedencia, de nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros”* (Art. 79, 3). A partir de esto se acentúa la tendencia de la UE a desarrollar acuerdos marco con países para un modelo de cooperación directa y basado en objetivos concretos y prácticos; la UE se convierte así en la principal valedora en el ámbito de la migración a nivel mundial de un tipo de multilateralismo que podría definirse como “ejecutivo” y que contrasta con el modelo tradicional de cooperación internacional y multilateralismo basado en Convenio y Acuerdos jurídicamente vinculantes. Así el tratado incluye en la legislación “constitucional” misma de la UE y de su funcionamiento, los principios de gobierno de fronteras y sus dimensiones más controvertidas, como es la deportación como mecanismo de expulsión.

Esto quedó completado por el desarrollo de la llamada “Directiva Retorno”¹⁰³ de manera informal en el ámbito institucional y “Directiva de la vergüenza” en los círculos de activismo. En ella se establecían las *“normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular”*. Siguiendo el modelo establecido por el Código Schengen, la Directiva Retorno establece un ámbito de aplicación totalizador, *“La presente Directiva se aplicará a los nacionales de terceros países en situación irregular en el territorio de un Estado miembro”* (Art. 2, 1), sólo limitado por la posibilidad discrecional de los estados de no aplicar esta directiva a los nacionales de terceros países. Esta directiva busca facilitar el procedimiento de expulsión, ampliando las capacidades de los estados miembro para actuar en períodos de tiempo más reducidos (con un procedimiento exprés).

¹⁰² Tratado de la Unión Europea (TUE) y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

¹⁰³ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

La Directiva ha sido un mecanismo central para acentuar la criminalidad del migrante irregularizado y la capacidad de los estados de imponerles sanciones punitivas propias del orden penal. La consecuencia principal no ha sido el aumento de la expulsión efectiva, sino (en un porcentaje mucho mayor) la práctica de encarcelación masiva de los migrantes irregularizados, lo que es descrito como “internamiento” (Art. 15) pero que es de facto detención. A través de esta disposición se crean las condiciones de posibilidad para el auge a nivel comunitario de la detención (masiva y prolongada) de los migrantes irregularizados. En primer lugar, porque a pesar de que teóricamente la detención es un recurso extremo, el principio que define el internamiento es una prerrogativa de los estados para preparar el retorno, especialmente cuando exista riesgo de fuga, que es definido como “*la existencia de motivos en un caso concreto que se basen en criterios objetivos definidos por ley y que hagan suponer que un nacional de un tercer país sujeto a procedimientos de retorno pueda fugarse*”. En este sentido la juridización del sujeto provoca que la simple ausencia de documentos (ya por una decisión estratégica del migrante ya por la imposibilidad de obtenerlos o de portarlos al exilio, o por haberlos extraviado en el tránsito) es suficiente para determinar un “riesgo de fuga”; incumpliendo el requisito de estar documentado, más allá de la posibilidad real de haber tenido acceso o no, el individuo queda privado de su capacidad de libertad. Como la deportación debe aplicarse a todos las personas en situación irregular, la “deportabilidad” pasa a ser una característica de los migrantes irregularizados y por tanto la legitimidad de la detención antecede el análisis de las posibilidades fácticas de la deportación. En segundo, la Directiva Retorno establece plazos muy amplios durante los cuales una persona puede ser detenida, siendo de seis meses iniciales prorrogables a otros seis. Esto suponía una ampliación considerable de los plazos tolerados en la mayoría de las legislaciones de los Estados Miembro en la época, y si bien la directiva establecía que podían darse medidas más favorables, la consecuencia fue que la mayoría de los Estados Miembro aprovecharon esta oportunidad para ampliar (algunos de manera muy importante, como Francia donde el plazo anterior era de 16 días) los plazos de detención tolerados bajo su legislación nacional. Sobre la detención como un elemento central en el régimen migratorio se trata más en el capítulo 4.

El cierre de esta década lo estableció el Programa de Estocolmo (2010); Este Programa sería el último, pues posteriormente este tipo de instrumentos serían sustituidos por las “agendas”. En 2010 la “Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad” establece un modelo pionero para este nuevo tipo de instrumentos. Volveremos sobre ellos al iniciar el análisis de la segunda década del S. XXI. Apenas dos años después del establecimiento de la Directiva Retorno, el lema del Programa de Estocolmo fue “Enfoque más humano”. Sin embargo, la hoja de ruta establecida para la evolución a venir del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia no se transformó; pero esto para nosotros es una prueba del alto grado de ensamblaje de las lógicas securitaria y humanitaria en este momento histórico.

3.3.3. La consolidación del humanitarismo y la política común de asilo.

La dimensión humanitaria, que ya he señalado estaba presente en las décadas anteriores y de forma patente desde finales de los años ochenta, adquiere una relevancia mucho mayor en el S. XXI. En este siglo comienzan a configurarse situaciones que W. Walters (2011) define como el “nacimiento de las fronteras humanitarias”, caracterizado por la puesta en acción de la lógica, las prácticas y los agentes del humanitarismo en el gobierno de y a través de las

fronteras. Esta década es central porque en ella se establecen los principales mecanismos para el ejercicio práctico del gobierno humanitario, pero también porque se incorporan las lógicas y prácticas de esta forma de gobierno a los principios fundamentales de la Unión Europea, lo que cristaliza en la inclusión de los mismos en sus textos constituyentes.

3.3.3.1. Controles biométricos para el gobierno humanitario.

En el 2000, se establece a nivel europeo la inclusión de los datos biométricos en los mecanismos de control fronterizo. Con el Reglamento (CE) N.º 2725/2000 se creó el sistema Eurodac, que venía a establecerse como el complemento fundamental para el Sistema de Dublín: *“A efectos de la aplicación del Convenio de Dublín, resulta necesario determinar la identidad del solicitante de asilo y de las personas interceptadas con ocasión del cruce irregular de las fronteras exteriores de la Comunidad. Es conveniente asimismo, con el fin de aplicar eficazmente el Convenio de Dublín (...) que cada Estado miembro pueda comprobar si los extranjeros ilegalmente presentes en su territorio han solicitado asilo en otro Estado miembro”* (consideración 3).

Lo relevante es cómo, a través de la justificación de la necesidad del sistema de asilo, se pone en pie un sistema que recoge los datos biométricos de todos los migrantes “interceptados” entrando de manera irregular en el territorio europeo, creándose una base de datos que va más allá del sistema de asilo y cuya finalidad será, fundamentalmente, la identificación para la expulsión y deportación intraeuropea en función del Sistema de Dublín. Gracias a la legitimidad del gobierno humanitario, que necesita identificar en su proceso de construcción del sujeto “protegido” y para determinar la responsabilidad del estado sobre las solicitudes de asilo, se incluyó de manera irrevocable el uso de un sistema de base de datos biométricos. Además, la inclusión en este sistema no estaba vinculada a la normalización de la presencia de los migrantes, a la concesión de una documentación específica (como el sistema de visados) sino a la mera presencia. En este sentido la construcción jurídica del refugiado y del solicitante de asilo establece la posibilidad de requerir la identificación precisa de las personas “interceptadas” en función del potencial “riesgo”, mientras que no se le reconoce mayor entidad que la de sujeto jurídico potencial, bien como víctima (solicitante de asilo) bien como amenaza (inmigrante ilegal).

3.3.3.2. La (im)posibilidad del exilio colectivo.

Un año más tarde se configuró la Directiva 2001/55/CE, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas. En contraste radical con la enorme trascendencia de Eurodac esta disposición nunca ha sido activada. Ni una vez. Y no ha sido porque desde aquella época hayan faltado oportunidades, algunas muy cercanas en el tiempo, como la Guerra de los Balcanes y otras más recientes. Como señala Agustín J. Menéndez (2016: 394), esta directiva nació en principio como respuesta a las Guerras de los Balcanes, para establecer un mecanismo que pudiera hacer frente al movimiento de exiliados en Europa sin precedentes desde la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, las soluciones fueron otras muy distintas y la llegada de exiliados se produjo principalmente de manera irregular ante las formas de control de frontera de Schengen y la negación de aplicar la “excepción” de los requisitos de entrada a los exiliados, que no son reconocidos como refugiados (ver arriba la discusión sobre la naturaleza

declaratoria del estatuto de refugiado). La respuesta fue el establecimiento de un programa de gobierno humanitario, vinculado a la enorme presencia militar de los “casco azules” de Naciones Unidas, la aplicación de un filtro humanitario a los procesos de migración de exiliados desde estos territorios, la contención del movimiento general, y la transformación de las prácticas y disposiciones de asilo de la UE. Entre otras cosas, a partir de este hecho histórico (el exilio de los ciudadanos de la Ex-Yugoslavia, se suprimirá la referencia directa a la Convención de Ginebra que se había incluido en el Convenio para la Implementación del Acuerdo de Schengen (1990) durante su reformulación en el Código de Fronteras Schengen.

3.3.3.3. Víctimas y victimarios.

La inclusión de la lógica humanitaria tuvo también, a principios de esta década, una importancia central a la hora de configurar el vínculo con la criminalidad de las formas de migración irregularizadas, siendo el eje sobre el que se construyen los instrumentos concretos para reforzar la lucha contra la “inmigración ilegal” (que sigue siendo la denominación oficial en este período) para evitar el sufrimiento y ofrecer protección a las víctimas. Pero, por otra parte y como se ha comentado respecto a los desarrollos de finales del S. XX, el asilo y la protección internacional se habían configurado esencialmente como una “carga”, como un costo impuesto a las sociedades europeas por la legislación internacional, que debía ser repartido en “solidaridad” (que, curiosamente, se refiere a la colaboración financiera y no a una forma de mejorar la forma de protección y refugio que se puede ofrecer a los exiliados). Esta situación, que puede resultar paradójica, se expresa de manera contundente en la “Propuesta de Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea” (2002). En este plan se reafirma la voluntad de la UE de cumplir con los *“compromisos internacionales y Derechos Humanos”*. Esto implicaba *“no imponer sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados”* (Para. 11); sin embargo, esta libertad de sufrir penalidades se condiciona a que lleguen “directamente del territorio donde su vida o libertad estuviera amenazada” y a que se personen ante las autoridades y justifiquen su entrada y/o presencias ilegales. Esto era fundamental puesto que la *“acción efectiva contra la inmigración ilegal es una pieza esencial para contribuir a la aceptación pública de la admisión por razones humanitarias previniendo abusos en el sistema de asilo”*.

Cuando se consideran estas disposiciones desde la óptica en la que las formas de gobierno humanitaria se entienden como un pilar fundamental en las formas de gobierno de y a través de las fronteras, la situación no resulta paradójica sino ilustrativa. En esta formulación de la relación entre la lucha contra la inmigración ilegal y el compromiso con las obligaciones de asilo se ve la forma en la que se retroalimentan e imbrican las lógicas securitaria y humanitaria. En las dinámicas de gobierno de las fronteras el humanitarismo establece un proceso de filtrado a través de criterios propios, que por un lado limita los efectos más violentos (contra los que se ha establecido originalmente en oposición) pero por otro lado los potencia. Para garantizar la protección de sus sujetos de gobierno, los vulnerables, se debe intensificar la lucha contra quienes se considera victimarios, a pesar de que en la mayoría casos sean sus “iguales”. Así, este “Plan Global” el gobierno de las fronteras se presenta a través de la aplicación de una lógica de gobierno que ya podemos definir como securitario-humanitaria en un sentido pleno.

Una cuestión, secundaria pero muy interesante, a destacar también en este plan es la incorporación de las campañas de sensibilización (Para. 56 – 57) como técnica para el gobierno de las fronteras. Esto se vincula a la gubernamentalidad, como el gobierno que se ejerce sobre el individuo entendido como “agente libre”, átomo social en sí mismo, y a través del encauzamiento del individuo para la realización autónoma de la decisión justa. La idea es usar la sensibilización “para evitar la inmigración ilegal”. Para el establecimiento de este tipo de proyectos de “sensibilización” son esenciales las formas de saber y los conocimientos generados por los actores humanitarios, en especial sobre el sufrimiento y las experiencias traumáticas de las víctimas, de la explosión de su vulnerabilidad en el tránsito migratorio y en la llegada a destino. Herederos secularizados y laicos de las formas de poder pastoral definido por Foucault, este conocimiento humanitario tiene una de sus aplicaciones en la sensibilización hacia los propios sujetos de conocimiento para evitar que sufran lo que otros han sufrido, y así salvarlos de sus propios deseos. Es muy relevante en este contexto cómo las propias reivindicaciones y las acciones políticas de las “víctimas” pasan a ser ignoradas, porque ya hablan por ellos como ventrílocuos los agentes humanitarios que los protegen y asisten. Es muy significativo que la movilización política de las trabajadoras sexuales migrantes y su reivindicación sobre la criminalización sufrida (Aradau et al., 2010), proclamándose en actores políticos, ha sido ignorada, no sólo al nivel político institucional, sino dentro de los círculos de activismo y “humanitarismo voluntario” (Sandri, 2018), donde la lógica humanitaria institucionalizada tiene un impacto significativo en los procesos de imaginación de la realidad y de la participación social y política (R. Andrijasevic, 2004).

La necesidad de proteger a las víctimas motivó, en ese mismo año, a crear la red que recibió el nombre evocador de “SafeSeaNet”¹⁰⁴. Este instrumento obligaba a facilitar la información de todos los tripulantes de un navío cuando se entraba no ya en aguas territoriales de un Estado Miembro, sino en la zona ampliada que corresponde con “la zona de búsqueda y salvamento/zona económica exclusiva o equivalente”, establecidas en el Convenio SAR (Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos). Esta es una expresión de cómo el desarrollo de la lógica securitario-humanitaria implica la incorporación de las formas de conocimiento securitarias (el control sobre las identidades de los pasajeros en “tiempo real”) para el desarrollo del gobierno humanitario. Posteriormente, esta base de datos se vinculará con las políticas de gobierno de las fronteras, estableciendo el proceso inverso por el cual un objetivo humanitario es planteado en relación con técnicas mixtas, y que son ejecutadas en muchos casos por actores securitarios.

La lógica y las formas de gobierno securitario-humanitarias se desarrollaron aún más con la configuración en los años siguientes de los instrumentos que componen el conocido como “Sistema Europeo Común de Asilo” (SECA). Entre 2003 y 2005 se configuraron las tres directivas que componen, junto con los reglamentos del Sistema de Dublín y de Eurodac, el SECA. Primero, la Directiva 2003/9/CE (2003) sobre las normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo; segundo, la Directiva 2004/83/CE (2004), sobre las normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento como refugiados o de otro tipo de protección

¹⁰⁴ Directiva 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2002, relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo y por la que se deroga la Directiva 93/75/CEE del Consejo.

internacional; por último, la Directiva 2005/85/CE (2005), sobre las normas mínimas para los procedimientos para conceder o retirar la condición de refugiado. Nótese que los tres instrumentos desarrollados sobre las formas de acogida y reconocimiento son “Directivas” y solo son vinculantes en contenido y no en forma, que requiere una transposición efectiva a la legislación nacional por parte de los “estados miembro”; sin embargo, las medidas de Dublín y de Eurodac se crearon a través de Reglamentos, obligatorios en formas y contenidos desde su publicación. A través de esta técnica de codificación jurídica los estados podían retrasar la aplicación de estas directivas en función de la situación sociopolítica del momento.

3.3.3.4. La acogida en el Sistema Europeo Común de Asilo.

La Directiva sobre las normas mínimas de acogida supuso la ratificación de la construcción humanitaria del solicitante de asilo a nivel comunitario. Por ella se comprometía a los Estados Miembro a ofrecer una serie de servicios básicos a los solicitantes de asilo durante el período en el que se procesaba su solicitud, algo que sin embargo estaba en contrapartida a la limitación de su derecho al mercado laboral, imponiendo una inclusión diferenciada de los solicitantes de asilo. Los solicitantes de protección internacional no podrían acceder al mercado laboral, a pesar de tener una oferta de trabajo, hasta un mínimo de un año después de haber presentado su solicitud y, a partir de este momento, la incorporación laboral quedaría sujeta a la legislación nacional, por lo que esta dimensión de la acogida se dejaba a discrecionalidad de los estados.

En esta Directiva se creó una fórmula de reglamentación que será la dominante a partir de ahora cuando se establezcan disposiciones sobre las responsabilidades frente a las condiciones y el trato de los migrantes y exiliados; podríamos resumirla en “si no fuera posible” / “excepcionalmente”. Es la segunda fórmula clave (junto con la fórmula “en respeto a” / “sin perjuicio de”¹⁰⁵) para comprender la retórica del proceso de reglamentación relativo al gobierno en y a través de las fronteras. Se crea a través del gobierno de las cuestiones humanitarias una forma de codificar para el gobierno de los migrantes en general. El elemento clave de esta fórmula es la inclusión de la posibilidad de no cumplir con las condiciones establecidas en razón a circunstancias excepcionales y otra serie de limitaciones. Pongo como ejemplo esta Directiva y las cuestiones de la acogida y el alojamiento de los solicitantes de asilo: La fórmula de codificación primero establece unas condiciones generales de acogida que define unas prácticas concretas (una serie de tipos de alojamiento), señala que estos deben cumplir con una serie de requisitos que se relacionan con derechos fundamentales específicos (la vida familiar, el asesoramiento jurídico, la privacidad, o un nivel de vida adecuado), y, por último estipula que los Estados pueden no cumplir con estas condiciones en determinadas circunstancias.

“Los Estados miembros podrán fijar excepcionalmente condiciones materiales de acogida diferentes de las previstas en el presente artículo durante un período razonable, que deberá ser lo más corto posible, cuando: - sea necesaria una evaluación inicial de las necesidades específicas del solicitante de asilo, - las condiciones materiales de acogida previstas en el presente artículo no estén disponibles en una zona geográfica

¹⁰⁵ Incluida inicialmente en el Convenio para la Aplicación del Acuerdo de Schengen, y posteriormente en el “paquete de facilitadores” y consolidada en el Código de Fronteras Schengen.

determinada, - las capacidades de alojamiento normalmente existentes estén temporalmente indisponibles, - el solicitante de asilo esté retenido o confinado en un puesto fronterizo” (Art. 14, 8).

Como se ve en el ejemplo, las condiciones que establecen la “excepcionalidad” no tienen por qué ser fortuitas, y pueden ser estructurales. En el caso concreto de la acogida de solicitantes de protección internacional, esto depende de la configuración de zonas de frontera como milieu de exclusión (por ejemplo, la acogida en los CETI de Ceuta y Melilla) o de otras regiones como espacios de no acogida (evitando la presencia de estructuras de este tipo en relación con una geografía más amplia de la inclusión diferencial), o a las prácticas estructurales de detención en las zonas y lugares de frontera.

Por otra parte, en esta directiva se establece la incorporación institucional de los agentes humanitarios, que pasan a ser parte de las dinámicas de gobierno en Europa. Siguiendo el caso del ejemplo sobre las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo en relación a su alojamiento, el mismo Art. 14 señala que el contacto con los actores humanitarios de ACNUR y de las ONG vinculadas a la gestión migratoria es un derecho que debe ser garantizado en los centros de acogida: *“con el fin de asistir a los solicitantes de asilo, se permitirá el acceso de sus consejeros o asesores jurídicos y de los representantes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados o de las organizaciones no gubernamentales en las que aquella delegue y reconocidas por el Estado miembro en cuestión, a los centros de acogida y demás instalaciones de alojamiento”*. El derecho al contacto con actores humanitarios es un derecho que, sin embargo, puede ser condicionado y limitado, demostrando la primacía de la dimensión securitaria en las dinámicas de gobierno securitario-humanitarias: *“Solamente podrá limitarse tal acceso por razones de seguridad de los centros y de las instalaciones y de los solicitantes de asilo”*.

3.3.3.5. Ser “merecedor” de protección internacional en Europa.

Cuando se definieron las “normas mínimas” relativas a los requisitos para el reconocimiento como refugiados o de otro tipo de protección internacional, en 2004, la UE no amplió sustancialmente las bases para el reconocimiento como “Refugiado”, limitándose a adaptar los principios contenidos en la convención de Ginebra. Se añadieron únicamente dos consideraciones respecto a las personas que sufren persecución por su condición u orientación sexual (Art. 9, f. y Art. 10, d) y a la ampliación de la concepción de raza, para incluir la persecución por la identidad étnica bajo el concepto de protección por persecución racial (Art. 10, a y d). Por otra parte, se definió a nivel europeo el modelo de Protección Subsidiaria, que se otorga a aquellos que no cumplen los requisitos para ser refugiados pero a quienes no puede “retornarse” a sus países porque jurídicamente se violaría el principio de non-refoulement y empíricamente porque es irrealizable o muy difícil de cumplir. El contenido de esta protección quedaba bajo la discrecionalidad de los estados en mayor grado que la protección de los refugiados, teniendo la capacidad de limitarla¹⁰⁶. En contrapartida, se

¹⁰⁶ *“Respecto a la asistencia social y a la asistencia sanitaria, se determinarán en virtud de la legislación nacional la concesión de las prestaciones básicas a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria. La posibilidad de limitar las prestaciones para los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria a las prestaciones básicas debe entenderse en el sentido de que la noción comprende al*

establecía una disposición sobre la posibilidad de recibir “Protección Interna” en el país de origen, cuando una parte del país no estuviera controlada por el agente de persecución (Art. 8)¹⁰⁷, lo cual limitaba las posibilidades de obtener protección en procesos de exilio a gran escala. Con la categorización entre las personas exiliadas, y especialmente con la configuración a nivel europeo de las formas de protección subsidiaria, se configuraba a través forma jurídica (como forma de saber-poder) a los sujetos de control. Los sujetos de gobierno humanitario pasan a ser un grupo cada vez más amplio de migrantes, incluyendo aquellos que no son controlables por las disposiciones securitarias vinculadas al régimen de deportación e irregularidad. Se crea un sistema que establece unas normas específicas para la inclusión diferencial y se aplica a través del gobierno humanitario.

Por otra parte, el gobierno humanitario se ejerce a través de la vinculación entre las instituciones estatales y organizaciones humanitarias que son privadas en la gestión interna, ya se caractericen como empresas privadas u ONGs, ya tengan una mayor o menor vinculación institucional (como la Cruz Roja en países como España e Italia); esta es una situación general pero con grandes variaciones entre los Estados Miembro. Esto ha derivado de manera directa en la creación de complejos sistemas de “acogida” público-privada, de cuyo caso más alarmante y extremo puede ser el control de la mafia sobre los centros de acogida de migrantes y solicitantes de asilo como denuncia la organización Libera¹⁰⁸ (algo que, por otra parte, sólo puede lograrse en connivencia con el estado y/o las autoridades públicas de distintos niveles). Más allá de la gestión particular, la cuestión es cómo con la primera formulación del SECA los actores humanitarios pasan a ser parte fundamental en la estrategia de inclusión diferencial, que es el eje central tanto simbólico como práctico del gobierno en y a través de las fronteras. Esta Directiva prepara el terreno para la modificación de las políticas de control en frontera que se incluirán en el Código de fronteras de Schengen.

3.3.3.6. El minimalismo humanitarista.

La tercera Directiva que completaba el SECA era la relativa a los criterios para la concesión o la retirada de condición de refugiado. En este documento se establecen las normas procedimentales para el trato de las solicitudes de asilo en todos sus sentidos. El solicitante es construido como sujeto de derecho y se establecen una serie de Garantías para la persona que solicite asilo (Art. 10). La lógica del humanitarismo muestra aquí su aspecto más minimalista,

menos el apoyo a los ingresos mínimos, la asistencia en caso de enfermedad y embarazo y la asistencia parental. Las modalidades para la concesión de dichas prestaciones deben ser definidas por la legislación nacional” (Consideración 34).

¹⁰⁷ Artículo 8, Protección interna: “1. Al evaluar la solicitud de protección internacional, los Estados miembros podrán establecer que un solicitante no necesita protección internacional si en una parte de su país de origen no hay fundados temores a ser perseguido o un riesgo real de sufrir daños graves, y si es razonable esperar que el solicitante se quede en esa parte del país. 2. Al examinar si otra parte del país de origen se ajusta a lo establecido en el apartado 1, los Estados miembros tendrán en cuenta las circunstancias generales reinantes en esa parte del país y las circunstancias personales del solicitante en el momento de resolver la solicitud. 3. El apartado 1 podrá aplicarse aunque existan obstáculos técnicos al retorno al país de origen”.

¹⁰⁸ <http://www.liberainformazione.org/2018/09/13/mafia-capitale-il-buco-della-serratura/> , http://espresso.repubblica.it/attualita/2017/05/15/news/ndrangheta-arrestati-i-ras-dell-accoglienza-migranti-1.301446?refresh_ce ; y ver en castellano, <https://www.elmundo.es/internacional/2016/01/31/56ab9942268e3ec3788b45d9.html>

ya que la insistencia se da en los derechos de la víctima una vez reconocida pero no en los aspectos procesales, lo cual establece un marco en el que se da una gran discrecionalidad para la selección y la exclusión de los solicitantes de asilo. Esta discrecionalidad depende en gran medida de la participación de actores humanitarios en el proceso, tanto representantes del solicitante como parte de los comités de expertos evaluadores de la solicitud¹⁰⁹.

Un caso evidente de este minimalismo está relacionado con el “derecho garantizado” de los solicitantes a la información “en una lengua que sea razonable suponer que comprenden”, algo que es abstracto al punto de poder ser ridículo: si se entendiera al solicitante como un sujeto, debería tomarse en consideración la propia opinión del mismo sobre si entiende o no una determinada lengua, y no dejar a la discrecionalidad del agente de gobierno la posibilidad de “suponer” su comprensión. En la práctica, esto ha supuesto la negación sistemática del derecho a ser informado, ya que la asistencia de un intérprete se limita a la audiencia personal. Se garantiza también la posibilidad del solicitante de acceder a los representantes de ACNUR, lo que ratifica la inclusión de este organismo de Naciones Unidas en el régimen de protección internacional europeo, como se había visto en las directivas anteriores. Esto queda ampliado por un apartado específico sobre la capacidad de ACNUR (Art. 21) que debe tener acceso a los solicitantes y a su información, y podrá manifestar su opinión al respecto de las “solicitudes individuales” ante las autoridades, lo que quiere decir que ACNUR no puede ser un órgano que ponga en cuestión el funcionamiento estructural del sistema de asilo de un Estado Miembro, sino que es una institución humanitaria asociada en el proceso de selección.

Un efecto importante de esta forma de codificación minimalista y poco preocupada por lo procesal es la pérdida de control de los solicitantes de asilo sobre su proceso, convirtiéndose en sujetos del gobierno humanitario durante el proceso de determinación de su situación de “víctimas”. Por ejemplo, el derecho a ser informado de la resolución sobre su solicitud está condicionado: “*Si el solicitante está representado legalmente por un asesor jurídico u otro consejero, los Estados miembros podrán optar por notificar la resolución a este último en lugar de al solicitante de asilo*”. La juridización (humanitaria) del solicitante de asilo implica una pérdida de control del sujeto sobre su propio proceso vital en tanto que lo que está en juicio en este proceso es su naturaleza ontológica en tanto que se adapte a una categoría jurídica. La persona humana desaparece tras la persona jurídica, cuya interacción puede ser representada y por tanto, arrebatada (humanitariamente, por su propio interés) por el representante legal¹¹⁰. En paralelo, se limitan las posibilidades procesales. La asistencia jurídica se presenta por separado de las garantías procesales (Art. 15) ya que está condicionada inicialmente a carecer de recursos económicos para poder afrontarla. Más allá de esta condicionalidad inicial, la condicionalidad más relevante es la relativa a la “valoración” de la solicitud, y es que la

¹⁰⁹ Se propone al lector ver este apartado en paralelo al apartado correspondiente del punto cuatro de este capítulo y al estudio de caso de Katsikas, en Grecia, para mayor detalle en las implicaciones de esta cuestión. Las siguientes dimensiones en las que se plasma la lógica minimalista de garantías son ejemplificadas en dicho caso y analizadas en una situación concreta de gobierno humanitario sobre solicitantes de protección internacional

¹¹⁰ En Ventimiglia esto era una de las principales protestas de aquellas personas que había decidido solicitar asilo en Italia: “*Aquí la gente sólo habla italiano. Mi profesora sólo habla italiano. Mi abogado sólo habla italiano, yo no sé nada de mi propio proceso porque no me entiendo con él. Es de locos. Tengo un abogado pero no puede ayudarme porque no le puedo explicar nada. Creo que he hablado dos veces con él en seis meses*” (M., 2017).

asistencia jurídica es sólo un derecho para el solicitante (sin recursos económicos) que solicite por primera vez. De otra forma la asistencia puede ser denegada. Sólo el primer recurso a una decisión negativa puede recibir una asistencia jurídica gratuita para el solicitante, eso sí: “únicamente si el recurso o revisión tiene probabilidades de prosperar” (Art. 15, 3. d). Esto quiere decir que la autoridad que decide sobre la solicitud de asilo tiene también la potestad de impedir (lo que sucederá para un solicitante sin recursos que es privado de asistencia jurídica) el recurso a su propia decisión. No hace falta ser un experto para darse cuenta del problema que esto plantea en términos de legitimidad del proceso. Las formas de conocimiento humanitaria se convierten en un factor clave a través del cual se puede excluir a los solicitantes y denegárseles garantías procesales básicas.

Como parte de este proceso de valoración de las solicitudes se añade una “audiencia personal”, que es establecida como la posibilidad que se le ofrece al solicitante para que presente su historia personal ante los representantes de las autoridades. Esta audiencia es la transposición al texto jurídico de la mecánica de generación de conocimiento de los actores humanitarios, ya que no basta valorar la información objetiva que pueda haber proporcionado un solicitante (que en sí misma podría ser suficiente para otorgar la protección), sino que todo solicitante debe pasar por un proceso de interrogatorio o, antes bien, de “confesión biográfica” (Foucault, 2002: 233)¹¹¹ en la que los agentes evalúan no sólo los hechos descritos en función de pruebas específicas y de testigos en su caso, sino la veracidad de la misma en función de otra serie de cuestiones como puede ser la forma de narrar un hecho, la aparente afección del sujeto ante dicho hecho traumático o no, la concordancia de esto con patrones psicológicos de otras víctimas, o los paralelismos con otras narraciones y con el conocimiento generado sobre las mismas, etc. No es una “indagación” ni un “examen” (Foucault, 1992), es una técnica particular del humanitarismo que podríamos definir como la “evaluación vital”. Esta audiencia es, además, un privilegio de quien se considera ya a priori un “verdadero” solicitante de asilo, ya que aquellos solicitantes que se consideren infundados pueden ser rechazados antes incluso de esta audiencia. Esto es una expresión de las “políticas de vida”, las prácticas que para D. Fassin (2007: 500 - 501) definen el humanitarismo:

¹¹¹ Con esta denominación quiero señalar los paralelismos y a la vez las diferencias con las técnicas de poder a través de la biografía propias del poder disciplinario como ha sido expuesto por M. Foucault: “*La introducción de lo ‘biográfico’ es importante en la historia de la penalidad. Porque hace existir al ‘criminal’ antes del crimen y, en el límite, al margen de él. Y porque a partir de ahí una causalidad psicológica va a confundir los efectos, al duplicar la asignación jurídica de responsabilidad. (...) A medida que la biografía del criminal duplica en la práctica penal el análisis de las circunstancias cuando se trata de estimar el crimen, vemos cómo el discurso penal y el discurso psiquiátrico entremezclan sus fronteras, y ahí, en su punto de unión, se forma esa noción del individuo “peligroso” que permite establecer un sistema de causalidad a la escala de una biografía entera y dictar un veredicto de castigo-corrección*” (2002: 233). Es interesante tomar esta referencia, que creo ha sido minusvalorada, de cómo para Foucault la técnica tiene principalmente eficacia en tanto transforma la forma de imaginación jurídica de la realidad. De la misma manera, la técnica de la “audiencia personal”, de la “confesión biográfica”, es importante para entender la historia de una nueva forma de conexión entre dos lógicas de saber que no buscan ya proyectar un castigo corrector, sino que, en el caso del gobierno de las fronteras, busca establecer una jerarquización de los individuos en función de su peligrosidad ontológica; es ahí donde se mezcla una lógica humanitaria preocupada por la “vida” con una lógica securitaria que la asiste en su proceso de determinar cómo jerarquizar el valor de las vidas.

“Lo que yo llamo ‘políticas de vida’ aquí, son políticas que dan un valor y un significado específico a la vida humana. Se diferencian analíticamente de la biopolítica foucaultiana, definida como ‘la regulación de la población’, en que no se relacionan con las tecnologías del poder y la forma en que se gobiernan las poblaciones, sino con la evaluación de los seres humanos y el significado de su existencia. La intervención humanitaria es una biopolítica en la medida en que establece y gestiona campos de refugiados, establece corredores protegidos para acceder a las víctimas de la guerra, desarrolla herramientas estadísticas para medir la desnutrición y hace uso de los medios de comunicación para dar testimonio de la injusticia en el mundo. Pero la intervención humanitaria es también política de vida, como sugiero decirlo, en el sentido de que tiene por objeto salvar a las personas, lo que presupone no sólo arriesgar a otras personas, sino también hacer una selección de las existencias que es posible o legítimo salvar”. (Fassin, 2007: 500 - 501)

En paralelo a estas garantías procesales minimalistas, la normativa impone una serie de obligaciones (Art. 11) al solicitante de asilo que pueden resumirse en la obligación de ser sujeto de control humanitario (vuelvo a remitir al lector al estudio de Katsikas). Las autoridades de los Estados Miembro pueden solicitar (obligar) a que el solicitante se persone ante sus representantes “inmediatamente” (podemos suponer que se refiere en su llegada al territorio del estado) o bien en “un momento concreto”, que les entregue su documentación y en concreto el pasaporte (con lo que se limita la movilidad del sujeto a través del control sobre su documentación), que informe de su residencia y de los cambios de la misma (so pena de dar por recibida cualquier información o solicitud enviada a la última residencia indicada a las autoridades), pueden ser registrados al igual que sus posesiones, pueden ser fotografiados, y pueden ser grabadas sus declaraciones verbales. Si el solicitante “escapa” a este control, las autoridades tienen la potestad para considerar que la solicitud ha sido retirada y, por tanto, denegarla como si no fuesen merecedores de dicha protección (Art. 20). Este control puede tomar su forma más extrema: la detención. El “internamiento”, como es referido en la directiva (Art. 18), no es establecido de manera detallada en sus condiciones, limitándose a señalar que “1. Los Estados miembros no mantendrán a una persona detenida por la única razón de que sea un solicitante de asilo. 2. Cuando se mantenga detenido a un solicitante de asilo, los Estados miembros velarán por que exista la posibilidad de una revisión judicial rápida.” No se establecen plazos, ni condiciones específicas para evitar que se generalice esta forma extrema de control, algo que ha sucedido en las islas griegas del Egeo y sus campos cerrados, de los cuales Moria es el más conocido.

3.3.3.7. La externalización de la protección internacional.

En esta misma Directiva se abrió una nueva dimensión a la externalización de las políticas de frontera de la UE. En el Art. 25, al caracterizar las “Solicitudes inadmisibles”, se establece que las solicitudes no serán admisibles si: “b) un país que no sea un Estado miembro se considera primer país de asilo del solicitante de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26; c) un país que no sea un Estado miembro se considera tercer país seguro para el solicitante de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27”. El primer país de asilo no quiere decir, sin embargo, que sean exclusivamente considerados así los países donde una persona ha recibido el estatus de refugiado, sino que basta con que en dicho país el solicitante goce de “protección suficiente en dicho país, e incluso se acoge al principio de no devolución” (Art. 26).

Más compleja aún es la definición del tercer país seguro, definido por cuatro principios. El primero es que sea un estado donde el solicitante no sea perseguido, obviamente. El segundo y el tercero se refieren a que “el tercer país seguro” respete su obligación de *non-refoulement* y tampoco ejerza otro tipo de deportaciones que puedan poner en riesgo al solicitante. El cuarto principio es la posibilidad de recibir protección internacional. En este último principio se emplea una técnica de redacción jurídica compleja que permite considerar a países que no aplican el estatuto de refugiado a los no-europeos como “países seguros” a los que deportar a los solicitantes de asilo: “(d) existe la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado y, en caso de ser refugiado, recibir protección con arreglo a la Convención de Ginebra”. Si se exigiera que el solicitante de asilo pudiera recibir en su caso personal la condición de refugiado de arreglo con la Convención de Ginebra, con otra redacción, haría que la mayoría de los países vecinos que hoy se consideran “terceros países seguros” no pudieran considerarse así. Esto es porque a pesar de que en países como Turquía exista “la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado”, la aplicación de la restricción geográfica hace que la mayoría de los solicitantes de asilo en Europa no puedan ser considerados como “refugiados” nunca en Turquía (que limita esta consideración a los europeos).

Así, el concepto de “tercer país seguro” se definió con una redacción “ajustada” a los fines políticos de permitir la externalización del gobierno de fronteras a un nuevo nivel e introducir así, un vínculo entre el humanitarismo extraeuropeo y los actores europeos para este fin. Esto está en relación con la comunitarización de los procesos de asistencia humanitaria (y de cooperación al desarrollo) de los que se dota la UE a partir del Tratado de Lisboa (2007) y que quedan fijados a nivel constitucional en el TFUE (Art. 4, 4. y Art. 208). En relación estrecha, la externalización también se realizaba a través de un mecanismo para los procedimientos acelerados en zonas de frontera, donde los migrantes podían permanecer hasta un mes sin permitírseles entrar en el territorio (lo que plantea la cuestión de en qué territorio se mantenían detenidos durante la revisión de su solicitud de asilo). Este procedimiento estaba en relación con la creación de otra categoría crítica, no tanto en este momento como en la segunda década del S. XXI, que es la de “solicitudes infundadas o manifiestamente infundadas”, una categoría complementaria a la de “solicitudes inadmisibles”, que se consideraban infundadas en función de una evaluación primera del contenido y de la veracidad del contenido por los actores securitarios y humanitarios de frontera.

3.3.3.8. La imposibilidad de acceder a Europa como exiliado.

La construcción del SECA había sentado las bases para un gobierno humanitario de los exiliados que se imbricaba en las dinámicas de gobierno en y a través de las fronteras. La lógica securitario-humanitaria aplicaba técnicas, formas de conocimiento y la labor de los actores humanitarios para conseguir los fines políticos que se habían establecido a finales del S. XX, entre los que destacan: la creación de una jerarquía de categorías jurídicas entre los migrantes y exiliados, la inclusión diferencial de los distintos colectivos, la configuración de la criminalidad de los ilegalizados, la externalización de las formas de gobierno, y la imposibilidad de exilios a gran escala hacia Europa. Esto se conseguía con una aritmética variable de las combinaciones de técnicas, saberes y protagonistas securitarios y humanitarios en las dinámicas de gobierno de las fronteras. Mientras en ciertas fronteras y en ciertos ámbitos del gobierno de las fronteras la dimensión humanitaria se hace preponderante, en otros ámbitos

debe reducirse a una expresión mínima. Por ejemplo, en la reglamentación de las formas de vigilancia y control de las fronteras de Schengen.

En 2006, el Código de Fronteras Schengen instauraba el principio masivo por el cual todas las personas estaban sujetas al control fronterizo y a los requisitos estipulados para el acceso al territorio Schengen, entre ellos la posesión de un visado, los recursos económicos, y la capacidad de probar la posibilidad de retornar al país de origen. Esto se sumaba a la eliminación de la referencia directa a la Convención de Ginebra de 1951 que el Convenio para la Aplicación del Acuerdo de Schengen de 1990 contenía (Art. 26, 28 y 135). Como señala V. Moreno-Lax (2017: 79):

“La imposibilidad (de los solicitantes de asilo) de cumplir con los criterios de admisión no se debe sólo a dificultades prácticas a la hora de obtener documentos de viaje o cumplir otros requisitos para la autorización, sino que proviene de la propia definición legal de su condición. La definición legal de una persona en necesidad de protección internacional, como consagran las leyes internacionales y europeas, es irreconciliable con la definición legal de ‘migrante regular’ bajo las normas de Schengen. Los conceptos son mutuamente excluyentes. Están basados en la existencia o no-existencia del mismo factor: la existencia de una prueba confiable de voluntad y capacidad de retornar al país de proveniencia, por lo que no se puede ser simultáneamente un refugiado y un migrante regular bajo las normas actuales”.

A este respecto, se incluyeron en el “Manual Práctico” disposiciones específicas a la posibilidad de excepcionalmente “no rechazar” a alguien en la frontera “por razones humanitarias, por razones de interés nacional o debido a obligaciones internacionales (por ejemplo, si una persona pide asilo o precisa de algún otro tipo de protección internacional)” (para. 6. 2. a), lo que era completado por una consideración amplia del solicitante de asilo (para. 10), siendo definido como tal a cualquier “nacional de un tercer país” que “de cualquier modo expresa miedo a sufrir algún daño grave si regresase a su país de origen o de su anterior residencia habitual”. La cuestión relevante es que este Manual no es jurídicamente vinculante y que no son las disposiciones de este tipo lo que configura la acción de los guardias de frontera sino que, al contrario, son sus prácticas de gobierno de la cotidianeidad la que establece el marco normativo de gobierno en relación con el marco jurídico formal (como se puede comprobar en los estudios de caso de Ceuta y Melilla). Por su parte, en el Código sólo se incluía una referencia a la dignidad humana y a la no discriminación (Art. 6) bajo la nueva fórmula “en respeto con” o “sin perjuicio a” y que no implicaba ninguna medida específica para garantizar dicho respeto.

3.3.3.9. De la lucha contra el racismo al respeto de los derechos fundamentales.

Para finalizar este apartado, otro punto muy relevante en la consolidación del humanitarismo en la UE fue la transformación del ya analizado Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia por la “Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, conocida como FRA por sus siglas en inglés y que se constituyó en 2007¹¹². Desde una perspectiva crítica he establecido antes cómo el apoyo de la función del Observatorio del racismo, en el período

¹¹² Reglamento (CE) nº 168/2007.

de consolidación a nivel europeo de la irregularidad como principio de distinción en la política migratoria, permitía separar las nuevas formas de construcción de la exclusión en base a las categorías jurídico-administrativas de las antiguas formas de racismo y segregación social. Un proceso similar puede afirmarse en relación al apoyo y promoción que se hace de la FRA en el marco de las políticas de gobierno de las fronteras en este período.

Es significativo comprobar como en el momento en el que se intensifica el carácter de exclusión física del territorio, caracterizado por procesos de vigilancia más intensos y militarizados en las fronteras exteriores y por la expansión a nivel europeo del régimen de detención y deportación de migrantes, y por la propia externalización de los procesos de protección internacional nace la FRA. Esta agencia es reivindicada como un órgano de referencia para garantizar que la política de la UE sobre las fronteras y las migraciones se realice “en respeto a” los derechos fundamentales. Con esto no quiero decir que la FRA sea una agencia títere ni que su labor sea un mero “lavado” del perfil de la política de fronteras y migratoria, como tampoco lo son sus publicaciones e informes, que suelen mantener un tono crítico con las formas más extremas del régimen de fronteras en este período¹¹³. Lo que quiero señalar es el vínculo entre la configuración del discurso de potenciación de la FRA y del respeto a los derechos fundamentales y el momento histórico en el cual la forma en la que se interpreta esos derechos es cada vez más minimalista. Es inquietante comprobar cómo se producen y se legitiman en el discurso securitario-humanitario hoy predominante deportaciones o detenciones prolongadas en condiciones de respeto por los derechos fundamentales, sin que exista a nivel jurídico ni teórico ninguna contradicción invalidante de estas dinámicas.

3.3.4. La externalización consolidada: gobierno en el exterior, el sistema de readmisión y la cooperación (al desarrollo) con terceros países.

3.3.4.1. Los tres pilares de la externalización.

Desde inicios del S. XX, la externalización del gobierno de frontera de la Unión Europea se acelera e intensifica en su ritmo y su expansión política y geográfica. En este apartado vamos a presentar tres pilares básicos: (1) el gobierno en el exterior, (2) el sistema de readmisión, y (3) la cooperación con terceros países.

El gobierno en el exterior se ha basado en la intensificación de las políticas de visado y en la mayor importancia que se concede a partir de este momento a un cuerpo funcional muy particular, que son los llamados “funcionarios de enlace de inmigración” (normalmente llamados ILOs, por las siglas en inglés de “Immigration liaison officers”). La externalización de las prácticas de gobierno se implementa por tanto a través del efecto conjunto de una legislación comunitaria sobre la documentación requerida en las fronteras (de origen), la aplicación de técnicas y el uso de tecnología sobre esta documentación, así como la imposición de la obligación del uso de estas técnicas y tecnologías por terceros actores (privados), y la creación de un cuerpo de funcionarios estructurados como una red.

¹¹³ En una charla informal con un miembro de la FRA, él se refería irónicamente a la situación exitosa de la agencia haciendo un paralelismo entre la evolución de su presupuesto (21 millones de €, aproximadamente) con el presupuesto de Frontex (288 millones en 2018).

En segundo lugar, se desarrolla un sistema de readmisión. Este se basa en establecer la obligatoriedad jurídica del principio de readmisión en contextos internacionales y europeos. A partir de esta obligación se potencian los acuerdos de cooperación para “el retorno y la readmisión” que preferentemente toman la forma de acuerdos no legalmente vinculantes y son incluidos en acuerdos marco más amplios bien sobre cuestiones de migración (como los acuerdos de movilidad), o bien en acuerdos marco generales sobre cooperación regional que incluyen temáticas de todo tipo, desde cuestiones comerciales y energéticas a cooperación al desarrollo.

Por último, el tercer punto clave en la profundización de la externalización del gobierno de fronteras es la ampliación de las vías y los medios de cooperación con terceros países. En este ámbito, es central la transformación de los objetivos de la cooperación al desarrollo y la readaptación de las redes de agentes (humanitarios) vinculados a esta. También se reconfiguran los marcos de negociación vinculados a este tipo de cooperación internacional, caracterizada por acuerdos prácticos, centrados en la definición de unos proyectos concretos para la consecución de unos objetivos derivados de un posicionamiento conjunto entendido como mutuamente beneficioso; es decir, son declaraciones conjuntas y no son instrumentos de ley internacional, por lo que la implicación es un compromiso de los estados pero no una obligación jurídica y la responsabilidad de los efectos recae en los actores terceros implicados en la ejecución de los proyectos particulares, no en las estructuras estatales relacionadas a tal efecto.

A continuación, se mantiene el orden diacrónico de la exposición sobre la evolución de los instrumentos jurídicos y técnicos, pero es útil a este efecto entender previamente los tres principios básicos de este proceso.

3.3.4.2. La condicionalidad de la cooperación al desarrollo: creando la obligación de la “readmisión”.

En el año 2000 se firmó el primer “Acuerdo de Cotonou” (o Cotonú)¹¹⁴. Este acuerdo era la transformación de las estructuras de “cooperación al desarrollo” históricas y su refundición en relación a nuevos fines. En un trabajo para el Instituto Danés de Estudios Internacionales, cuyo título provocador (más quizás que la crítica que contiene) es “Los lazos legales de la UE con sus antiguas colonias. Cuando el antiguo amor nunca muere”, M. Broberg (2011: 10)¹¹⁵ señala que:

“En los años siguientes a la creación de la CEE, la mayoría de estos ‘países y territorios de ultramar’ obtuvieron su independencia, por lo que fue necesario redefinir el marco que regula las relaciones entre las antiguas colonias y la CEE. Así pues, en 1964 entró en vigor el primer Convenio de Yaundé. A esto siguió, en primer lugar, el segundo Convenio de Yaundé y, con menor frecuencia, los denominados Convenios de Lomé. En 2000, el cuarto Convenio de Lomé fue sustituido por el Acuerdo de Asociación de Cotonú, que permanecerá en vigor hasta 2020. Desde el primer Convenio de Yaundé, el número de países (no europeos) cubiertos por el régimen jurídico ha pasado de 18 a 79 en la actualidad. La mayoría son antiguas colonias francesas y británicas en África, pero las

¹¹⁴ 2000/483/CE: Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros.

¹¹⁵ Este fragmento es citado por B. Van Vooren y R. Wessel (2014: 315).

antiguas colonias en el Caribe y el Pacífico también son partes en el Acuerdo, de ahí el nombre de países de África, el Caribe y el Pacífico (ampliamente conocidos como países ACP)”.

Así, el primer Acuerdo de Cotonou es la séptima modificación del marco de reglamentación de la cooperación europea con los países de África, el Caribe y el Pacífico, primero llamado Convenio de Yaoundé (I en 1964 y II en 1969), después Convenio de Lomé (I en 1975, II en 1981, III en 1986¹¹⁶ y IV en 1990).

El acuerdo de Cotonou implicó, sin embargo, un “cambio radical de las prácticas” hasta la época que, como señalan B. Van Vooren y R. Wessel (2014: 318), “no fue bien recibido por los países de África, el Caribe y el Pacífico”, que se quejaron en particular por el establecimiento de la condicionalidad para la ayuda financiera y la “creación artificial de grupos regionales que no reflejaban necesariamente la realidad actual de la integración regional de estas áreas” (2014: 320). La condicionalidad de la ayuda a la cooperación en la lucha contra la inmigración ilegal se establece a través de la exigencia de una cooperación en materia de seguridad. A partir de este momento, las políticas de gobierno de las fronteras pueden desarrollarse en terceros países a través de las competencias y proyectos establecidos para la cooperación al desarrollo:

“En la reciente jurisprudencia anterior a Lisboa, el Tribunal de Justicia ha afirmado el amplio alcance de la política de desarrollo de la UE en relación con un litigio sobre un proyecto de gestión de fronteras en Filipinas, y en un caso relativo al apoyo de la UE a la CEDEAO para combatir la diseminación ilegal de armas pequeñas y ligeras. En estos casos de 2007 y 2008, el Tribunal de Justicia confirmó que la cooperación al desarrollo se ha convertido en un ámbito político muy amplio, lo que significa que la Unión también puede adoptar medidas orientadas a la seguridad en el marco de sus competencias de desarrollo, siempre que se centren en los objetivos socioeconómicos de la política de desarrollo de la UE (la erradicación de la pobreza)” (2014: 330).

Así, la condicionalidad de la ayuda que ha sido interpretada desde la perspectiva del chantaje o la coacción, está en relación con una transformación en las lógicas que vertebran las dinámicas de gobierno, es decir, con el proceso de consolidación de la lógica securitario-humanitaria, en la que las políticas humanitarias son una medida paralela a las medidas para “garantizar la seguridad”.

¹¹⁶ Fue aquí cuando se incluyó, por primera vez, una referencia directa a la promoción de los derechos humanos; sería ya en Lomé IV (1990) cuando se produjo un cambio en el discurso del desarrollo, que abandona su posicionamiento más economicista, vinculado a la expansión de la economía de mercado y a la apertura al comercio internacional, para pasar a un discurso centrado en la persona y en la promoción de los derechos humanos. Algo que es comprensible en relación a la circunstancia histórica: en primer lugar, la liberalización de los mercados se estaba logrando a través de las negociaciones multilaterales para la expansión del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio; en segundo, el fin del mundo de bloques y la proclamación del “fin de la historia”, como fin de las alternativas sociopolíticas y económicas a la democracia liberal occidental, suponían un cambio de ciclo a nivel de las construcciones ideales de las relaciones internacionales (que rápidamente se vinculará al “choque de las civilizaciones”).

3.3.4.3. La política de Visados.

Por otra parte, en 2001, se establecieron dos reglamentos que configuraban los modos de aplicación de la capacidad adquirida por la Unión con el Tratado de Ámsterdam sobre la política de visados y preparaba su entrada en vigor en esta materia. En primer lugar, el Reglamento (CE) N.º 539/2001¹¹⁷. El documento se centra en establecer la lista de los países y da pocas instrucciones sobre el modelo en el que se procederá a la concesión o no de dichos visados, algo que queda parcialmente en manos de los Estados Miembro (en tanto se adecuen a las disposiciones comunes establecidas en el acercó Schengen¹¹⁸). Ya aquí se establecía lo que confirmaría el Código de Fronteras Schengen: que los refugiados dejan de ser una categoría de personas jurídicas beneficiadas por una excepción al requisito de visado. El Art. 3 del Reglamento señala que:

“Sin perjuicio de las obligaciones derivadas del Acuerdo europeo relativo a la exención de visados para los refugiados, firmado en Estrasburgo el 20 de abril de 1959, los apátridas y refugiados reconocidos: - estarán sometidos a la obligación de visado cuando el país tercero en el que residan y que les haya expedido su documento de viaje sea uno de los terceros países que figuran en la lista del anexo I, - se podrá eximir de la obligación de visado cuando el país tercero en el que residan y que les haya expedido su documento de viaje sea uno de los terceros países que figuran en la lista del anexo II”.

En el anexo I figuran la inmensa mayoría de los países de origen de exiliados en gran escala, incluyendo a todos los países africanos y del Próximo Oriente.

En segundo lugar, se ratificó el Reglamento (CE) N.º 789/2001¹¹⁹. Con este texto el Consejo se reserva la potestad frente al Parlamento (ya que la Comisión puede seguir realizando propuestas según lo establecen las disposiciones de esta normativa), de gestionar los aspectos relativos a la evaluación común de los visados de corta duración. La importancia de este reglamento no se deriva de sus efectos prácticos sino de que creó la estructura y la red a partir de la cual se desarrollará, en esta misma década, la intensificación del control comunitario sobre la política de visados que se entiende como un componente esencial de la dimensión exterior de la política de seguridad y de la gestión integrada de las fronteras (cuando se define esta, al año siguiente de estos reglamentos).

También en 2001 se establecía el “Reglamento (CE) N.º 1091/2001 del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativo a la libre circulación con visado para estancias de larga duración”; que venía a confirmar la creación de una categoría de viajero privilegiado en tanto móvil y con recursos.

¹¹⁷ Reglamento (CE) n° 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación.

¹¹⁸ En el instrumento llamado “Instrucción Consular Común” (que data originalmente del año 2000, pero fue publicado en 2002 y modificado en 2005) se establecen normas comunes para la revisión y concesión de visados de corta duración (3 meses) mientras que se afirma que los visados de mayor duración “seguirán sometidos a los procedimientos nacionales y únicamente autorizarán la estancia en el territorio nacional”.

¹¹⁹ Reglamento (CE) n° 789/2001 del Consejo, de 24 de abril de 2001, por la que el Consejo se reserva competencias de ejecución en relación con determinadas disposiciones detalladas y procedimientos prácticos de examen de solicitudes de visado.

Estos reglamentos fueron completados en 2003 por otros dos, relativos a las cuestiones técnicas de las características del visado: el Reglamento (CE) N.º 333/2002¹²⁰ y el Reglamento (CE) N.º 334/2002¹²¹.

El eje de este sistema se creará en 2004 con la Decisión del Consejo 2004/512/CE, que establece el Sistema de Información de Visados (VIS, por sus siglas en inglés), un mecanismo de intercambio de información, que completa al sistema de Eurodac que se había fundado en el 2000, y que es concebido como una herramienta controlada por la UE: *“El Sistema Central de Información de Visados, la Interfaz Nacional de cada Estado miembro y la infraestructura de comunicación entre el Sistema Central de Información de Visados y las Interfaces Nacionales serán desarrollados por la Comisión”* (Art. 2); en esta decisión se establecen los principios para la construcción del VIS, cuya puesta en marcha tendrá que esperar varios años, hasta 2010. Sin embargo, la proclamación del VIS como objetivo implicó la intensificación de las medidas en torno a la incorporación de los transportistas al régimen de control (ver el primer apartado de este punto tercero). Esto tuvo una importante dimensión no sólo en la práctica del control sino en la exigencia y el establecimiento de una dinámica de transmisión de información de manera previsoría.

3.3.4.4. La red de funcionarios de enlace.

Como parte de este sistema de visado se le dio visibilidad y una configuración jurídica comunitaria a la red de “funcionarios de enlace de inmigración” que, como se ha comentado ya, había permanecido en una situación de opacidad hasta este momento, vinculada a los servicios consulares y de inteligencia. Se creó formalmente¹²² la red de funcionarios, se daba forma a este cuerpo especial de funcionarios que actuaban como conectores de los servicios consulares, de inteligencia, y entre los cuerpos vinculados al gobierno de las fronteras en el interior y el exterior de la UE. La serie de actores fuera de la UE era amplia, y engloba tanto a las compañías de transportistas como a actores gubernativos de terceros países. Estos funcionarios quedaban definidos formalmente como:

“A efectos del presente Reglamento, se entenderá por ‘funcionario de enlace de inmigración’ el representante de uno de los Estados miembros, destinado en el extranjero por el servicio de inmigración u otra autoridad competente para establecer y mantener contactos con las autoridades del país anfitrión a fin de contribuir a la prevención y al combate de la inmigración ilegal, a la repatriación de los inmigrantes ilegales y a la gestión de la migración legal” (Art. 1; énfasis añadido),

La definición omite la conexión de estos funcionarios con actores no gubernativos. Estos funcionarios en el extranjero pasan a ser la fuente de información primera para la valoración y el análisis de riesgos en el que se basan las intervenciones sobre las fronteras exteriores en términos de vigilancia y control. Como funcionarios de carácter securitario, se dedican a la

¹²⁰ Reglamento (CE) n° 333/2002 del Consejo, de 18 de febrero de 2002, sobre un modelo uniforme de impreso para la colocación del visado expedido por los Estados miembros a titulares de un documento de viaje no reconocido por el Estado miembro que expide el impreso.

¹²¹ Reglamento (CE) n° 334/2002 del Consejo, de 18 de febrero de 2002, que modifica el Reglamento (CE) n° 1683/95 por el que se establece un modelo uniforme de visado.

¹²² Reglamento (CE) n° 377/2004 del Consejo.

producción de una forma de conocimiento específico sobre la realidad de los movimientos migratorios que parte de los países que son desplazados:

“Los funcionarios de enlace de inmigración recopilarán información que pueda ser útil en el plano operativo o en el plano estratégico, o en ambos. Dicha información se referirá, en particular, a cuestiones tales como: - flujos de inmigrantes ilegales procedentes del país anfitrión o que transitan por él, - rutas que siguen esos flujos de inmigrantes ilegales para llegar al territorio de los Estados miembros, - el modus operandi de los inmigrantes ilegales, incluidos los medios de transporte que utilizan, la participación de intermediarios, etc., - existencia y actividades de organizaciones delictivas implicadas en el tráfico de inmigrantes, - incidentes y acontecimientos que puedan ser o llegar a ser la causa de nuevas situaciones en lo relativo a los flujos de inmigrantes ilegales, - métodos utilizados para falsificar o alterar documentos de identidad o de viaje, - formas de ayudar a las autoridades de países anfitriones a prevenir los flujos de inmigración ilegal que se originen en sus territorios o transiten por los mismos, - formas de facilitar la devolución y repatriación de inmigrantes ilegales a sus países de origen, - legislación y usos jurídicos atinentes a las cuestiones mencionadas, - información transmitida por medio del sistema de alerta temprana”. (Art. 2. 2.).

Producen conocimiento sobre las cuestiones fundamentales sobre las que intervienen las técnicas concretas del poder securitario (el milieu, la documentación, las formas de organización social, los medios de transporte, etc.) y centra su actividad como interlocutores en buscar formas de maximizar los efectos de las técnicas de gobierno a través del refuerzo de los marcos jurídicos e institucionales en el lugar de destino (nunca proponiendo revisiones a las prácticas europeas). La mayor parte del contenido de esta información y del uso de ella sigue siendo confidencial y no se tiene conocimiento de ella. Sólo existe, por la obligación derivada de la Decisión de la Comisión 2005/687/CE, una fuente de información sobre la actividad y el conocimiento generado por esta red de funcionarios, y que proviene de la presentación de un informe anual que los mismos deben realizar a la Comisión y que esta trasmite parcialmente en su informe de actuación.

Esta producción tiene un impacto muy amplio gracias al auge de la interconectividad a través de la aplicación de tecnologías informáticas para ello. A través de la Decisión del Consejo 2005/267/CE, se creó “en Internet una red segura de información y coordinación para los servicios de gestión de la migración de los Estados miembros” (llamada ICONet en inglés, no tiene un nombre específico en español), cuyo objetivo es el “*intercambio de información sobre migración irregular, la entrada y la inmigración ilegales y la repatriación de residentes ilegales*”, coincidiendo con la misión de los funcionarios de enlace. Esta red es una manifestación de cómo las formas de poder securitario abandonan como práctica fundamental “el examen”, y generan unas prácticas basadas en la proyección especulativa en base a los análisis estadísticos, de probabilidad y tendencias, que caracterizan los análisis de riesgo. Su objetivo no es gobernar un fenómeno que sucede o la situación presente de “la población”, sino que es establecer sistemas preventivos ante las situaciones que se entienden como riesgos, amenazas, emergencias o crisis. En este caso, el objetivo era establecer “*un sistema de control preventivo sobre la inmigración ilegal y las redes de intermediarios*” (Art. 2). Financiado por el programa ARGONET (Art. 6), esta red es completamente confidencial.

3.3.4.5. La Política Europea de Vecindad.

En 2003 se establecía la “Política Europea de Vecindad”¹²³. El objetivo era “*crear una zona de prosperidad y un entorno de vecindad amistoso - un ‘círculo de amigos’¹²⁴ - con los que mantenga relaciones estrechas y pacíficas basadas en la cooperación*”, refiriéndose a la cooperación con países que no son candidatos (en aquella época, Bulgaria, Rumanía y Turquía) ni mantienen unas relaciones especiales (refiriéndose a los Balcanes).

Una de las cuestiones principales de esta política de vecindad es la de la libertad de circulación de “*personas, mercancías, servicios y capitales (las cuatro libertades)*”. La libre circulación de personas, se define en relación a la creación de posibilidades para la migración circular, que fueron definidas posteriormente como un instrumento clave en la proyección de los acuerdos de movilidad en 2007, y que como he definido se trata de una migración de élites. La contrapartida al desarrollo de estos modelos de migración circular es la cooperación en el gobierno de las fronteras, en la lucha contra la inmigración ilegal (a Europa) y la cooperación en materia de readmisión. Sin embargo, esto se enmarca en un paquete mucho más amplio, que abarca desde nuevas formas de financiación a la interconexión de los mercados energéticos, pasando por el apoyo a la integración en el sistema de comercio mundial (definido a partir de la integración en la OMC¹²⁵) y el esfuerzo para fomentar el respeto por los derechos humanos, la cooperación cultural y el mutuo entendimiento.

Por otro lado, en esta comunicación se establece que la forma de configuración de marcos de regulación de la PEV serán los “Planes de Acción”, una forma de reglamentación que se había iniciado esta década (ver el análisis del Consejo de Sevilla) y que gracias a la nueva configuración de la política exterior de la UE tomará una dimensión trascendental en su relación con los estados “vecinos”:

“En la presente comunicación se propone que los principios de diferenciación y progresividad se establezcan por medio de planes de acción nacionales y/o regionales. Estos planes deben ser documentos sobre políticas que agrupe la labor existente y futura en toda la gama de relaciones de la UE con sus países vecinos, a fin de exponer claramente los objetivos estratégicos globales y los criterios de referencia con los que se puedan evaluar los avances en un período de varios años. Dichos planes deberán ser concisos y, en caso necesario, complementarse con planes más detallados de cooperación sectorial”.

A partir de estos planes de acción se celebrarán “acuerdos de vecindad” para aplicar los principios establecidos. Con ello se profundiza en la transformación de las formas de reglamentar en el marco de las relaciones internacionales a través de marcos normativos que no son jurídicamente vinculantes, a diferencia de los convenios de ley internacional tradicionales.

¹²³ Comunicación de la Comisión. Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa. COM(2003) 104 final.

¹²⁴ Esta expresión proviene de la propuesta de Romano Prodi en su comunicación: “A Wider Europe - A Proximity Policy as the key to stability” (2002), donde establece algunos de los principios de las políticas de vecindad. https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_en.htm

¹²⁵ Organización Mundial de Comercio.

3.3.4.6. El GAM: expandiendo el gobierno securitario-humanitario de las fronteras.

En línea con la Política Europea de Vecindad, y ampliando el ámbito de acción, la UE estableció en 2005 el “Enfoque Global en Migración” (GAM, por sus siglas en inglés). El Enfoque Global desarrolla en mayor profundidad las medidas sobre la externalización establecidas en el Programa de La Haya, centrándose en las iniciativas para África y el Mediterráneo. Se establece una serie de líneas maestras para incluir en la posición internacional de la UE la cuestión de las migraciones y el gobierno de las fronteras como un elemento clave.

El punto de partida era la mejora de la cooperación operativa entre los propios Estados Miembro y entre estos y terceros estados. Esto se basa en otorgarle más importancia al desarrollo de operaciones conjuntas y proyectos piloto en el marco de Frontex. A partir de este marco se empiezan a considerar dos vías estratégicas de externalización, que establecen la semilla de la futura vigilancia actual de las fronteras en la UE. Primero, *“un estudio de viabilidad sobre el refuerzo del control y la vigilancia de la frontera marítima meridional de la UE, concretamente en el Mar Mediterráneo, y sobre una red mediterránea de patrullas costeras en la que participen los Estados miembros de la UE y los países del norte de África”*. Segundo, otro un estudio sobre *“la viabilidad técnica de establecer un sistema de vigilancia que abarque la totalidad de la frontera marítima meridional de la UE y del mar Mediterráneo para finales de 2006. Un sistema de este tipo utilizaría la tecnología moderna para salvar vidas en el mar y combatir la inmigración ilegal”* (página 4). Estos estudios no se convertirán en mecanismos concretos en sí de manera inmediata, pero sientan las bases para la configuración de un sistema europeo de vigilancia en el Mediterráneo, en el que participan de manera coordinada los cuerpos de guarda costas de terceros estados (que son financiados y entrenados por Frontex), y confirman la lógica del gobierno de las fronteras como una lógica securitario-humanitaria, donde salvar es sinónimo a interceptar, y el combate contra la inmigración ilegal y la protección de las vidas de los migrantes no sólo son objetivos compatibles sino que son realizables a través de los mismos mecanismos y estrategias.

A esto se sumaba la búsqueda de intensificar la cooperación con los países del sur del Mediterráneo en un sentido amplio. La posición de la UE se define por la revisión de los mecanismos de cooperación para incluir la lucha contra la inmigración ilegal:

“Utilizar todos los marcos disponibles para la cooperación con los socios mediterráneos, incluidos los que se mencionan a continuación, para prevenir y combatir la migración ilegal y la trata de seres humanos, crear capacidad para gestionar mejor la migración y explorar la mejor manera de compartir información sobre la migración legal y las oportunidades del mercado laboral, por ejemplo, mediante el desarrollo de perfiles migratorios y el fortalecimiento de los foros subregionales”.

En este sentido, el Enfoque Global promovía la creación de procesos de diálogo y cooperación con África, centrados en la inclusión en los acuerdos regionales de cooperación de una hoja de ruta para la cooperación en los intereses europeos para combatir la inmigración ilegal:

“Intensificar el diálogo para la primavera de 2006 con los principales Estados del África subsahariana sobre la base del artículo 13 del Acuerdo de Cotonou, que abarca una amplia gama de cuestiones, desde el desarrollo institucional y de capacidades hasta la

integración efectiva de los migrantes legales en el retorno y el cumplimiento efectivo de las obligaciones de readmisión, con el fin de establecer una cooperación mutuamente beneficiosa en este ámbito”.

Como resultado de las propuestas contenidas en este documento para establecer una Conferencia Ministerial en Marruecos, nació el llamado “Proceso de Rabat”, que será a partir de ese momento el marco para las negociaciones sobre Migraciones y Desarrollo con África Occidental.

Esta serie de proyectos se cerraba con una llamada a la acción. Para ello se movilizaba a los actores clave de esta forma de gobierno de las fronteras y las migraciones: *“El Consejo Europeo subraya la importancia de la rápida aplicación de las medidas prioritarias definidas e insta a la Comisión a que organice reuniones de coordinación entre los Estados miembros, FRONTEX, ACNUR y otras organizaciones pertinentes, según proceda”.* Por otro lado, se confirmaba un incremento de la asignación financiera dentro del instrumento que se crearía en 2007 para sostener la cooperación con los países vecinos el llamado “Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación”, antecedente directo del Instrumento Europeo de Vecindad. Se señalaba en el documento que el Consejo veía con buenos ojos la recomendación de la Comisión de que se destinara un 3% de este instrumento a la implementación de proyectos relacionados con las políticas de gobierno de las fronteras. A la vista del informe sobre la evaluación del instrumento a su fin, en 2013, el gasto fue mucho mayor de lo que se pensaba. Aunque la mayoría de las medidas sobre control de fronteras y migración están incluidas en títulos más genéricos y no se puede apreciar con claridad hasta qué punto ha sido importante la inversión en materia de gobierno de las fronteras y las migraciones en la mayoría de los casos, el caso de Libia es muy significativo: entre 2007 y 2010 se gastó el 55% del presupuesto destinado a medidas especiales en medidas relativas a la migración; entre 2010 y 2013, el 15% del presupuesto destinado como parte del “Apoyo a las asociación, las reformas y el crecimiento inclusivo” (Support for Partnership, Reforms and Inclusive Growth), se destinó a “hacer frente de forma conjunta al desafío de gestionar las migraciones” (European Commission, 2013: 28), un ejemplo tomado como podría encontrarse otros, como el caso de Armenia que, dentro de los fondos recibidos en el programa de Asociación Oriental de Integración y Cooperación, gastó en 2013 más de la mitad en el “Apoyo a la gestión de las fronteras y a la migración” (2013: 83)¹²⁶.

Como esfuerzo paralelo a este Enfoque Global en Migración, la UE intensificó las negociaciones de acuerdos de Readmisión a nivel comunitario. En 2007 se produjo la gran expansión del

¹²⁶ Quiero proponer al lector un paréntesis, invitándolo a que acuda al informe que acabo de citar sobre los resultados y las acciones del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (disponible en el enlace: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/overview_of_enpi_results_2007-2013_en_0.pdf). Quiero proponerle esto como ejercicio práctico para entender qué tipo de formas de conocimiento de la realidad y de la representación de la misma generan la forma de poder que he definido como securitario-humanitaria. En la página 29 de dicho informe, se presenta la acción de la lucha contra el analfabetismo en Marruecos, cuyo descenso fue enorme entre 2004 y 2013, y los logros que van más allá de los programas financiados por la UE. Entre estos logros adicionales se señala la adaptación del nuevo currículo para las audiencias. La foto que acompaña esta descripción, es la de una niña apuntando con un dedo el dibujo de una esfera terrestre sobre un libro. El pie de foto reza: “Una niña lee un libro sobre los peligros de la migración ilegal, como parte de una iniciativa apoyada por la UE en Marruecos”.

sistema de readmisión europeo, cerrándose en ese año los acuerdos con Rusia, Macedonia, Montenegro, Serbia, Bosnia y Herzegovina, Moldavia y Ucrania. Esto significaba que se “aseguraban” las fronteras exteriores orientales y de los Balcanes, quedando exclusivamente el Mediterráneo como frontera donde la UE no tenía potestad para aplicar a nivel comunitario la deportación como mecanismo de control. Sin embargo en esta época se establecieron también los acuerdos entre los países de las fronteras mediterráneas y sus principales vecinos del Sur o Este: España ya había firmado hace mucho los acuerdos con Marruecos y los había activado hacía años, igual que la firma de su acuerdo con Senegal en 2003 (siguiendo el ejemplo francés de 2002), el Tratado de Amistad y Cooperación entre Italia y Libia se completó en 2008, y Grecia había firmado también hacía años (2002) el Protocolo de Readmisión con Turquía.

3.3.4.7. El Sistema de Información de Visado.

El proceso de externalización se completó con la expansión de los sistemas de bases de datos para la vigilancia externalizada. En 2008 se establecía el Reglamento para el Sistema de Información de Visados (VIS)¹²⁷ y un año después¹²⁸ se establecieron las condiciones para su puesta en marcha en 2011.

La forma en que se realiza la gestión del sistema tiene que ver con tres tipos fundamentales de información almacenada y procesada. En primer lugar, se realiza un registro de datos biométricos para la identificación específica. En segundo lugar, se crea un historial de las solicitudes, viajes e información relacionada a los mismos. Esto plasma la antigua práctica de las instituciones disciplinarias de generar una biografía de los sujetos como mecanismo de control a través del examen de esta biografía, que podía mostrar si un sujeto se desviaba (cómo, cuándo y potencialmente por qué) de las pautas “normales” de comportamiento (Foucault, 2002). Por último, se recopilan una serie de datos de las relaciones sociales del sujeto, una cuestión central para las nuevas formas de conocimiento social del poder de la seguridad. Los datos que se registran son relativos a si un sujeto ha viajado con una persona y su relación con esta: *“Si el solicitante viaja en grupo con otros solicitantes o con su cónyuge y sus hijos, la autoridad competente en materia de visados creará un expediente de solicitud para cada solicitante y vinculará los expedientes de solicitud de las personas que viajan juntas.”* (Art. 8, 4).

El análisis de redes sociales a través de la producción y la interconexión de la documentación que los representa como personas jurídicas, es una novedad clave del Sistema VIS como técnica de poder en dos sentidos. Primero, a la hora de evaluar la peligrosidad, se pasa a concebir al individuo no como algo encerrado (interno a) sí mismo, sino como el fruto de una red de relaciones sociales (algo que se debe sin duda a la evolución en las teorías de sistemas y de redes de las ciencias sociales). En segundo lugar, a la hora de pensar la forma de gobernar la sociedad y que tiene que ver con la forma de poder securitario y que implica el objetivo de

¹²⁷ Reglamento (CE) nº 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS).

¹²⁸ Decisión de la Comisión, de 30 de noviembre de 2009, por la que se determinan las primeras regiones para la puesta en marcha del Sistema de Información de Visados (VIS) [notificada con el número C(2009) 8542.

governar la sociedad a través del condicionamiento predictivo de las condiciones en las que se producen las relaciones sociales (y la corrección continua de este condicionamiento), no tanto para ordenar los marcos de posibilidad en sí o en busca de corregir un defecto (patrón básico del poder disciplinario), sino para crear patrones de estabilidad donde las situaciones de riesgo se produzcan en un nivel tolerable y que nunca implique la aparición de la crisis, que será, sin embargo, el horizonte continuamente observado¹²⁹.

La primera región donde se introduciría la aplicación del Sistema VIS fue el norte de África: Argelia, Egipto, Libia, Mauritania, Marruecos y Túnez. Es decir, los países con fronteras marítimas hacia regiones de territorio comunitario, tanto en el Mediterráneo como en el Atlántico (las Islas Canarias). Los datos obtenidos, a través del control de frontera externalizado y ejercido a través de la codificación común del visado como documentación, pasan a ser disponibles para las autoridades encargadas del gobierno de las fronteras tanto en la UE y los Estados Miembro como para las autoridades de terceros países en casos de “urgencia” (Art. 3). El contenido de esta información se hace extensible a otras autoridades europeas, principalmente Europol. Este proceso muestra la imbricación de la dimensión externa e interna del gobierno de las fronteras en Europa; que tiene como uno de sus resultados la interconexión entre los actores que participan en el campo securitario a nivel internacional.

3.4. El régimen de fronteras en época de “crisis”. (2010 – 2019).

La segunda década del S. XXI está marcada por los procesos de exilio a gran escala que se han vivido en las zonas limítrofes a la Unión Europea. En la primera década se había iniciado el proceso de desestabilización de estas zonas vecinas debido a problemas internos, injerencias internacionales e invasiones imperialistas; pero en esta década alcanzará un momento de intensidad aún mayor que en la anterior. Iniciándose con las guerras conocidas como “primaveras árabes” que modificaron el escenario político en la mayoría de países del norte de África y tuvieron un enorme impacto regional, hasta el encarnizado conflicto bélico en Siria, que todavía perdura en 2019; esta fase provocará que el deseo de muchos exiliados de escapar de la región hacia el territorio de la UE choque frontalmente con las posiciones políticas comunitarias y de la mayoría de ejecutivos de los Estados Miembro.

Esta situación provocó lo que se denominó institucionalmente primero como “crisis de los refugiados” y, posteriormente, “la crisis de las migraciones” en Europa. Esta denominación, suele estar centrada en un corto período de esta década que se puede datar a partir de la aparición de la fotografía de Aylan Kurdi en la prensa, el jovencísimo exiliado kurdo cuyo cadáver fue encontrado en las playas turcas. Fue a partir de este momento cuando las instituciones europeas comenzaron a hablar de “crisis de los refugiados” para referirse al proceso de desplazamiento a gran escala de exiliados de Siria y los países colindantes. Sin

¹²⁹ Me gustaría establecer una conexión con la reflexión sobre la importancia asignada dentro del Programa de La Haya a la puesta en marcha del SIS II (Sistema de Información de Schengen); a riesgo de poder ser reiterativo en la inclusión de consideraciones teóricas en el análisis diacrónico de los instrumentos, creo que estos casos son especialmente relevantes desde un punto de vista hermenéutico para con las formas de poder securitario-humanitario.

embargo, la representación de la situación de las migraciones como una crisis humanitaria en el Mediterráneo, única frontera hacia Europa a través de la que los medios de viaje informales pueden intentar sortearse la vigilancia del régimen de fronteras de Schengen. A finales de 2013, tras el naufragio y la muerte de más de trescientos exiliados (la mayoría Eritreos) frente a las costas de Lampedusa, la Comisaria de Asuntos de Interior Cecilia Malmström realizaba una contundente declaración¹³⁰ “Los recientes acontecimientos son una tragedia europea y afectan a todos los Estados miembros”. Sin embargo el diagnóstico de la situación de emergencia no supuso una oportunidad para una reflexión sobre las orientaciones de las políticas de gobierno de las fronteras sino, al contrario, una oportunidad para exigir a los Estados Miembro y a los estados vecinos que cooperan en este régimen una intensificación inmediata de las mismas para evitar más muertes; la comunicación se iniciaba así: “Hoy he propuesto desplegar una amplia operación de búsqueda y rescate de Frontex que cubrirá el Mediterráneo desde Chipre hasta España. He pedido a los Ministros que presten su apoyo político y que pongan a disposición los recursos necesarios. Esta operación ayudará a acelerar el seguimiento, la identificación y el rescate de más buques y embarcaciones. Y por lo tanto evitar la pérdida de vidas en el mar. La Unión Europea también se beneficiará, a partir de diciembre, de las herramientas tecnológicas y de intercambio de información disponibles a través del sistema EUROSUR”. No sólo la UE, sino todos los actores implicados en las dinámicas de gobierno securitario-humanitario se manifestaron en esta dirección, había que reforzar las políticas existentes para evitar la tragedia. Un ejemplo son las declaraciones del en aquella época Director General de OIM, William L. Swing que señalaba, el primer aniversario de la tragedia, por un lado que “El año pasado, el mundo presencié con horror cuando estos migrantes perecieron tratando de nadar a las costas de Lampedusa; unos días más tarde, el 11 de octubre, otros cientos de personas, muchas de ellos familias sirias, perdieron la vida en otro naufragio; y el mes pasado, menos de un año después, otros 500 migrantes, entre ellos palestinos, sirios, egipcios y sudaneses, encontraron la muerte en el mar frente a Malta. Estas tragedias parecen ser interminables” y, en paralelo, “Sin la operación Mare Nostrum (de la Marina de Italia), que se puso en marcha a raíz de la tragedia de octubre de 2013, el número de muertes en el mar habría sido mucho mayor. La prioridad principal debe seguir siendo la continuación de las patrullas para salvar vidas en el mar”¹³¹. Esta tragedia fue por tanto un punto importante de inflexión, no en un cambio de rumbo de las políticas sino en la integración de las lógicas securitaria y humanitaria de una manera más estrecha aún en la forma de gobierno. Dos ejemplos: la apenas citada Operación Mare Nostrum, una operación militar para el salvamento de personas en el marco del gobierno de las fronteras mediterráneas de la UE, y el “Missing Migrants Project”¹³² de la propia OIM, un proyecto también nacido a raíz de la tragedia de Lampedusa y en el que un actor humanitario emplea tecnologías de y formas de conocimiento propias de los actores securitarios para representar la desaparición y muerte de migrantes en las rutas migratorias a nivel global.

Así continuó “el largo verano de las migraciones” (Hess et al., 2016; Kasperek, Kirchhoff, Neuhauser, y Schwiertz, 2017), que se había iniciado en 2011 y que durará hasta 2018, no por una mejoría en las situaciones de desplazamiento y exilio en las regiones vecinas a Europa,

¹³⁰ https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-864_en.htm

¹³¹ <https://www.iom.int/es/news/tragedia-en-el-mar-en-lampedusa-un-ano-mas-tarde>

¹³² <https://missingmigrants.iom.int/about>

sino por el refuerzo en las dinámicas de gobierno de las fronteras en los límites de la UE y más allá de los mismos. En este punto final del capítulo, se hace un repaso a los instrumentos que son esenciales porque, en conexión con los estudios de caso etnográfico presentados en esta tesis, nos permiten comprender mejor la lógica histórica de este proceso social. Si bien no es un análisis total sino selectivo de los instrumentos jurídicos y técnicos, recoge la estructura fundamental de los mismos y de una manera que nos permita conectarlo con las formas en las que se gobiernan cotidianamente las fronteras en Europa.

3.4.1. La quiebra del modelo de movilidad y la proyección interna del gobierno de fronteras.

3.4.1.1. Los sistemas de información y el control predictivo de las fronteras: hacia el “modelo Minority Report”.

La mayoría de los sistemas de información centrales en el gobierno de las fronteras ya habían sido creados en las dos décadas anteriores. En esta década el avance fundamental será el desarrollo de las conexiones entre estos sistemas y las formas en las cuales se produce conocimiento a partir de ellos. En 2011 a través del Reglamento (UE) N.º 1077/2011¹³³ se estableció LISA, la agencia que pasaría a gestionar todas las bases de datos del área del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

La agencia conlleva no sólo una serie de innovaciones importantes a nivel técnico sino el establecimiento de una base para el objetivo que se venía persiguiendo desde la década anterior: conseguir una interoperatividad total entre todas las bases de datos del Espacio Schengen y del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. El objetivo es poder identificar patrones y tendencias que se conviertan en alertas automáticas¹³⁴ para los agentes de seguridad encargados del gobierno en y a través de las fronteras. A partir la puesta en marcha de esta agencia, existe la posibilidad de desarrollar una política europea de gran alcance basada en el desarrollo de la interconexión entre las distintas bases de datos. Es interesante señalar que si bien, por las leyes relativas a las protecciones de datos, los datos individuales deben ser borrados al paso de un período determinado (dependiendo el caso), los patrones predictivos establecidos en función de estos datos permanecen, los “retienen” al incorporarlos. Esto se ajusta a las nuevas formas de pensar el poder cuyo objetivo no es el control exhaustivo y el examen, sino la anticipación y la predicción para establecer las condiciones ajustadas para modificar las tendencias previstas en las interacciones sociales. En su aplicación, pionera respecto a otros ámbitos sociales, a las dinámicas de gobierno de las fronteras y de las migraciones el modelo no sería ya un “modelo Blade Runner” (de Lucas, 2002, 2003¹³⁵), sino que el ideal es, siguiendo con las metáforas cinematográficas, “el modelo

¹³³ Reglamento (UE) nº 1077/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, por el que se establece una Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

¹³⁴ Esto está en relación con la aplicación de formas de procesamiento informático vinculado a los marcos de los conjuntos de datos masivos, las big data, cuyo tratamiento particular se relaciona con la producción de patrones predictivos.

¹³⁵ “Por eso he propuesto que el símbolo de esa política es el recurso al policía encarnado por Harrison Ford en la película de R Scott (basada en el cuento de Ph.K.Dick), cuya función es una parte de la atribuida al Derecho, mantener el statu quo, es decir, preservar la segmentación social, las diferencias.

Minority Report”¹³⁶, donde la “policía” debe intervenir para evitar que las situaciones de riesgo que han sido predichas lleguen a producirse.

Al fundarse LISA¹³⁷ absorbe automáticamente la gestión de las tres principales bases de datos que se habían fundado a lo largo de las décadas anteriores: el VIS (Sistema de Información de Visados), el SIS II (Sistema de Información de Schengen II), y Eurodac (Sistema para la comparación de las huellas dactilares para la aplicación del Convenio de Dublín). El objetivo inmediato es la gestión de las bases de datos y establecer un servicio “ininterrumpido” y de “calidad” para “los usuarios de los sistemas informáticos de gran magnitud” (art. 2, objetivos). Se establecen además unos objetivos futuros, centrados en la participación de la agencia en la investigación que “sea pertinente para la gestión operativa del SIS II, del VIS, de Eurodac y de otros sistemas informáticos de gran magnitud” (art. 8) y al desarrollo de proyectos pilotos (Art. 9), que tengan que ver con “el desarrollo o la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud” para la innovación en seguridad interior en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

La sede de la agencia se establecía en Tallin (Estonia), pero su gestión operativa y desarrollo se realizaría desde Estrasburgo (Francia). La enorme importancia que se le otorga a esta nueva agencia y a su funcionamiento “ininterrumpido” quedó patente al establecerse que en “*Sankt Johann im Pongau, Austria, (se cree) un emplazamiento de reserva de continuidad capaz de garantizar el funcionamiento de un sistema informático de gran magnitud en caso de avería de dicho sistema si dicho emplazamiento está establecido en el instrumento legislativo aplicable a su desarrollo, establecimiento, funcionamiento y uso.*” (Art. 11).

En 2016, la Comisión presentó su proyecto de “fronteras inteligentes”¹³⁸, donde se establecían que, en función de los desafíos a los que se enfrentaba la UE (que vivía la fase central del largo verano de las migraciones), debía impulsarse la agencia LISA para conseguir una mejora de los sistemas de información.

Concretamente, el cuerpo de policía al que pertenece, los Blade Runner, existe para eliminar -retirar- a esos sin papeles que son los Nexus-6. Esa sería la medida estrella de la política migratoria de la UE y de España: una policía europea eficaz, que impida la entrada a los sin papeles y expulse rápidamente a los que consigan colarse como turistas (que es así, y no a través de pateras como llegan la inmensa mayoría) y es lo que nos han presentado como Plan Ulises.”

¹³⁶ Un relato corto con el mismo título “Minority Report” (traducido como “El informe de la minoría”), también de Philip K. Dick (el mismo autor de “¿Sueñan los androides con ovejas eléctricas?”, obra en la que se basa Blade Runner) y que se popularizó por la versión filmica de S. Spielberg.

¹³⁷ Rompiendo el esquema diacrónico de este capítulo, creo que es conveniente definir la evolución de LISA antes de pasar a las dos otras cuestiones abordadas en este apartado (el restablecimiento de las fronteras interiores y la aplicación de las técnicas y formas de conocimiento del gobierno de fronteras sobre la “movilidad” de los ciudadanos europeos).

¹³⁸ Comunicación Sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad. COM(2016) 205 final. Esta comunicación es sumamente interesante porque es un resumen ejecutivo de todas las bases de datos y sistemas de información relacionados con el gobierno de las fronteras en la UE, así como de los instrumentos relacionados a o en paralelo a los grandes sistemas. Ver en particular el “Anexo 2: Inventario de los sistemas de información existentes para la gestión de las fronteras y los servicios policiales”.

El primer objetivo para el refuerzo de LISA era establecer nuevos sistemas de información. Primordialmente el “Sistema de Entradas y Salidas”¹³⁹, y que pasa a controlar e insertar en este nuevo marco general de sistemas informáticos todos los movimientos de entradas y salidas de la UE y del Espacio Schengen, incluidos los de los ciudadanos¹⁴⁰. En segundo lugar, se amplió la definición de interoperabilidad de los sistemas:

“La interoperabilidad es la capacidad de los sistemas de información para intercambiar datos y permitir la puesta en común de la información. Pueden distinguirse cuatro dimensiones de interoperabilidad (...): - una interfaz única de búsqueda para consultar varios sistemas de información simultáneamente y obtener resultados combinados en una sola pantalla; - la interconectividad de los sistemas de información cuando los datos registrados en un sistema sean consultados automáticamente por otro sistema; - el establecimiento de un servicio de correspondencia biométrica compartido que soporte a varios sistemas de información; - un depósito común de datos para distintos sistemas de información (módulo central). (...). (El objetivo es) ofrecer una visión estratégica general de la arquitectura de la UE de gestión de datos para el control fronterizo y la seguridad, así como aportar soluciones para su aplicación.”

Tras esto, la agencia LISA fue modificada en 2018¹⁴¹, para ampliar sus funciones y otorgarle el control de otros sistemas de información y bases de datos, más allá de los tres sistemas clave que controló desde su fundación. Se le asignó el control y gestión del recién fundado Sistema de Entradas y Salidas, el canal seguro de tramitación de datos sobre solicitantes de asilo entre los Estados Miembros (DubliNet), así como *“la preparación, el desarrollo y la gestión operativa del Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) creado por el Reglamento (UE) 2018/1240 del Parlamento Europeo y del Consejo”*, el nuevo sistema de registro de pasajeros al que los “nacionales de terceros países” que no tengan obligación de visado deben inscribirse.

En esta modificación, se establecieron las bases para la progresiva expansión de la agencia. Ya no se habla sólo de “investigación” sino directamente de *“la preparación, el desarrollo y la gestión operativa de otros sistemas informáticos de gran magnitud”*; y a los “proyectos piloto” para los cuales estaba capacitada desde su fundación se sumaron las “pruebas de concepto y actividades de prueba”. Una cuestión fundamental de esta modificación de LISA es la independencia alcanzada por la agencia frente la propia Comisión en relación al control de las infraestructuras de comunicación. En 2011 el Art. 7 señalaba que *“las funciones relacionadas con la infraestructura de comunicación (incluidas la gestión operativa y la seguridad) se reparten entre la Agencia y la Comisión”*, mientras que su refundición en el Art. 11 del nuevo reglamento señala que *“La Agencia llevará a cabo todas las funciones relacionadas con las infraestructuras de comunicación de los sistemas que le atribuyan los actos jurídicos de la Unión aplicables a los sistemas, con la excepción de aquellos sistemas que recurran a*

¹³⁹ Que se creó en 2017 con los Reglamentos (UE) 2017/2225 y (UE) 2017/2226.

¹⁴⁰ Una de las primeras funciones ha sido la de detectar a los “combatientes en el extranjero” o “combatientes terroristas extranjeros”, un tema que tuvo gran predicamento mediático desde 2015 y que sirvió para legitimar este sistema. <http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20170210IPR61804/controles-fronterizos-para-frenar-a-los-combatientes-extranjeros>

¹⁴¹ Reglamento (UE) 2018/1726.

EuroDomain". En general la configuración y el desarrollo en menos de una década de esta agencia es muy significativo y apunta a una nueva realidad en la gestión de la "frontera virtual", que ya no se dirige sólo hacia la externalización de las dinámicas de gobierno de las fronteras sino que, como se ejemplifica en la historia más reciente, puede tener importantes relevancias en el futuro próximo sobre las formas de control y vigilancia de la "movilidad" intraeuropea.

3.4.1.2. La reintroducción de los controles de frontera y la quiebra de la ciudadanía europea.

Al mismo tiempo que se fundaba LISA, por primera vez desde la crisis de los Balcanes¹⁴², se reintroducen los controles fronterizos en el interior del Espacio Schengen. Esto se debió a la llegada a través de Ventimiglia de exiliados de las guerras de las "primaveras árabes" a Francia (ver el estudio de caso en esta tesis). Este será el primero de uno de los muchos episodios de este tipo, que afectarán a varios Estados Miembro: Francia, Austria, Hungría, Alemania, Dinamarca, etc. En una Comunicación de la Comisión de 2011¹⁴³ no sólo se aceptaba el restablecimiento de los controles, sino que se los legitimaba como una medida necesaria para asegurar la seguridad:

"Por lo tanto, cuando las medidas adoptadas a nivel de la Unión o a nivel nacional no aporten ninguna mejora, podría ser necesario reintroducir el control en las fronteras interiores con el Estado miembro en el que se registren las deficiencias, siempre que la situación constituya una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de la Unión o de un Estado miembro. Una medida de este tipo solo debería adoptarse como último recurso y su alcance y duración deberían ser solamente los necesarios para atenuar de forma razonable las consecuencias negativas de las circunstancias excepcionales. Prever tal posibilidad en el sistema de gobernanza de Schengen constituiría también una medida preventiva con un efecto disuasivo"¹⁴⁴.

En 2013, al mismo tiempo que los ejecutivos y representantes de la Unión Europea se comprometían a una intensificación de las políticas comunes a nivel del gobierno de fronteras exteriores, se comenzaba a desarrollar en el interior de Europa lo que Y. Pascouau (2013), en una breve pero inspiradora nota crítica, señala como un giro de 180 grados en el proyecto político de Tampere respecto a la movilidad intraeuropea. La nota de Pascouau era una respuesta a una declaración conjunta de los Ministros de Austria, Alemania, Países Bajos y Reino Unido, que llamaban la atención sobre la necesidad de controlar los movimientos migratorios intraeuropeos, señalando una "*necesidad de proteger la libertad de movimiento contra abusos, en particular en lo relativo al sistema de protección social*". En esta declaración se hacían visibles varios puntos de fractura en la interpretación de las migraciones intraeuropeas. La "movilidad" de los ciudadanos europeos volvía a ser vista como "inmigración". Siempre lo habían sido, pero esta situación mostraba que las bases de la imaginación de una comunidad compartida se estaban quebrando; y la quiebra partía de los

¹⁴² Con excepciones relacionadas con grandes eventos deportivos o cumbres del G7 o el G20.

¹⁴³ La comunicación fue titulada: "Gobernanza de Schengen - Refuerzo del espacio sin controles fronterizos en las fronteras interiores". Este título es casi una expresión cínica.

¹⁴⁴ Al señalar la reintroducción de los controles de frontera internos como un "efecto disuasorio" es una señal muy clara de que la amenaza a la que se refieren es la movilidad de las personas irregularizadas.

efectos de la misma dinámica política que había permitido la configuración de una “frontera étnica europea”. La capacidad de distinguir administrativamente y excluir a través de un principio jurídico había servido como demarcador, como frontera étnica, durante un largo período. Paradójicamente cuando una generación que había crecido ya en una Europa unida se acercaba a su plenitud, las fronteras internas de Europa parecen cada vez más cerca de restablecerse. El año en que se celebraba el “Año de los Ciudadanos”, la ciudadanía europea parecía empezar a perder valor. Las formas de gobierno de las fronteras han tenido un enorme peso en la configuración de esta ruptura, no sólo en un nivel simbólico sino también en los mecanismos técnicos y jurídico-administrativos.

A inicios de 2014 se hizo viral la noticia en España de que Bélgica estaba expulsando a ciudadanos españoles¹⁴⁵ y amenazándolos con la deportación si no regresaban a España. Varios medios de comunicación se escandalizaban de que se nos tratara como a “inmigrantes” siendo ciudadanos europeos¹⁴⁶, y alguno llegaba a centrar sus artículos en la retórica definiendo los procesos como “pérdida de derechos de residencia, no expulsiones”¹⁴⁷. La acción del gobierno belga se basaba en la normativa europea (la ya analizada Directiva 2004/38/CE), por la cual un ciudadano europeo que no tuviera empleo ni medios para mantenerse perdía (tras un período de prórroga) el derecho a residir en otro estado. Sin embargo, a nivel práctico esta situación no se había aplicado de manera sistemática (excepto las políticas de Sarkozy respecto a los Rom: Van Baar, 2014). La aplicación sobre los españoles se basaba principalmente en dos cuestiones fundamentales, una tocante a la situación española y otra a la belga.

La primera era la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2012¹⁴⁸; con esta ley el gobierno excluía a los emigrados españoles de los beneficios de la sanidad pública española (y a los inmigrantes en situación irregularizada), algo que denunció repetidamente la “Marea Granate”¹⁴⁹. Esto provocaba que los españoles residentes en el extranjero debieran poseer un seguro privado para poder residir en un estado europeo si sus condiciones de trabajo no implicaban el acceso a los servicios de salud pública (algo que sucede por ejemplo en Alemania¹⁵⁰; ver: S .Castellani, 2018: 86 y 87).

¹⁴⁵ https://elpais.com/internacional/2014/01/05/actualidad/1388878585_990856.html El País;
<https://www.abc.es/sociedad/20150119/abci-belgica-ayudas-sociales-201501191842.html> ABC;
<https://www.elmundo.es/espana/2014/01/10/52cfee8022601d7e318b4573.html> El Mundo;
https://www.elconfidencial.com/mundo/2014-02-12/belgica-expulsa-a-los-espanoles-que-no-encuentren-trabajo-en-tres-meses_88487/ El Confidencial.

¹⁴⁶ Esto era un caso mucho más sutil que las formas de expulsión que se habían vivido en Francia bajo el gobierno de N. Sarkozy en 2010, que tuvo por objeto a ciudadanos rumanos que eran deportados. La defensa del gobierno francés fue señalar que se trataban “retornos voluntarios”.

¹⁴⁷ https://www.vozpopuli.com/actualidad/sociedad/Belgica-Expulsiones-xx-Emigracion-Union-Europea-Espacio-comunitario_0_672532776.html

¹⁴⁸ Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-5403>

¹⁴⁹ <https://mareagranate.org/2015/08/nuevas-medidas-del-gobierno-en-el-acceso-a-la-sanidad-un-parche-que-sigue-excluyendo-a-miles-de-emigrantes-espanoles/>

¹⁵⁰ Desde donde también se alertó que se estaba expulsando de manera cada vez más sistemática a ciudadanos españoles y europeos que se encontraban en situación de exclusión social:

En parte como reacción a esta situación, en parte como estrategia política, el gobierno belga empezó a aplicar de manera más contundente la retirada de permisos de residencia a ciudadanos europeos y en particular a tres grupos: rumanos, búlgaros y españoles. Maggie De Block, secretaria de Secretaria de Estado de Asilo, Migración, Integración Social y Reducción de la Pobreza entre 2011 y 2014 (posteriormente fue Ministra de Salud) aplicó una técnica que estaba en la base de las discusiones europeas sobre migración e integración: establecer la interoperabilidad de las bases de datos relativas al estatus migratorio y las bases de datos sobre ayudas sociales o acceso a servicios sociales (como el sanitario, de educación, etc.). A partir del cruce de datos se podía detectar que migrantes intraeuropeos no cumplían las condiciones de residencia y se estaban convirtiendo en una “carga excesiva” para el sistema de protección social belga; es decir, se comprobaba que migrantes intraeuropeos no disponían de un trabajo o de unos recursos y solicitaban ayudas sociales para hacer frente a su situación de exclusión social. A estos se los “invitaba a salir del país”. La situación era perfectamente legítima desde el punto de vista de la legislación europea. Sin embargo, esto fracturaba el principio de ciudadanía europea, en lo fáctico pero también la dimensión simbólica; el origen de esta fractura ha sido la aplicación de una técnica de gobierno en base a una categorización jurídico-administrativa, una técnica de gobierno que tiene su origen en las políticas europeas de gobierno de las fronteras.

3.4.1.3. La reintroducción de los controles de frontera y la reinención de Schengen.

La cuestión de la reintroducción de los controles de fronteras en el interior de Schengen se fue haciendo cada vez más compleja desde el inicio de la llamada “crisis de los refugiados”. Cada vez eran más los estados europeos que la habían aplicado. En 2016 se modificó el Código de Fronteras Schengen¹⁵¹. Se incluyó en él una serie de disposiciones concretas para permitir el restablecimiento de fronteras. Esto se justificaba en las consideraciones preliminares señalando que:

“En un espacio sin controles en las fronteras interiores, es necesario disponer de una respuesta común a situaciones que afecten gravemente al orden público o a la seguridad interior de dicho espacio, de partes de él o de uno o varios Estados miembros, permitiendo la reintroducción temporal de los controles en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales, pero sin menoscabo del principio de libre circulación de las personas”¹⁵².

Esto ampliaba considerablemente las bases sobre cuándo reintroducir los controles interiores. A pesar del nivel de detalle con el que se expone en el documento, este refiere en general a cuestiones de amenaza o riesgo que son un ámbito de conocimiento opaco, reservado a los especialistas securitarios de inteligencia y que no puede ser comprobado ni exigida su

<https://www.elmundo.es/internacional/2014/08/27/53fe1b12e2704efc4d8b4581.html> y https://www.eldiario.es/desalambre/Alemania-expulsa-personas-paises-europeos_0_860914550.html

¹⁵¹ 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).

¹⁵² Consideración 22; las consideraciones 22 – 33 abordan esta cuestión, demostrando la importancia de la misma en la modificación del Código. Esta consideración se trasponía en el contenido del Código: Título III, Capítulo II, Art. 25 – 35

publicación (por la propia salvaguarda de la seguridad nacional); el caso más evidente es la sospecha de ataques terroristas pero la referencia general al “orden público o la seguridad interior” es todavía más impenetrable y abstracta, dando a los conocimientos securitarios una trascendencia a nivel político aún mayor.

Por otro lado, la modificación del Código vino a legitimar el mantenimiento de controles de frontera internos por períodos dilatados de manera retroactiva. Al legitimar una práctica ya existente que contradecía el marco jurídico anterior, el código lo hizo añadiendo al Art. 25 un punto 4: *“La duración total del restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores, incluido el período inicial contemplado en el apartado 3, del presente artículo, no podrá superar los seis meses. Cuando se den las circunstancias excepcionales contempladas en el artículo 29, este período total podrá prolongarse hasta una duración máxima de dos años, conforme a lo previsto en el apartado 1 de dicho artículo”*, lo cual no sólo cubría el período por el cual estos controles habían excedido el límite (durante 2015, en plena “crisis de los refugiados”) sino que permitía que siguieran en vigor en adelante.

En 2017 la Comisión recomendó¹⁵³ que se mantuvieran por tres meses los controles de fronteras internas en *“Austria, en las fronteras terrestres con Hungría y con Eslovenia; Alemania, en la frontera terrestre con Austria; Dinamarca, en los puertos daneses con enlaces de transbordadores a Alemania y en la frontera terrestre con Alemania; Suecia, en los puertos suecos de la región policial meridional y occidental, y en el puente de Öresund; Noruega, en los puertos noruegos con enlaces de transbordadores a Dinamarca, Alemania y Suecia”*. Si no se dice nada de los controles de Francia en su frontera con Italia, es porque jurídicamente no eran considerados controles de fronteras internas (ver estudio de caso etnográfico sobre Ventimiglia). En mayo, estos controles fueron prorrogados durante un período adicional de seis meses.

Estos elementos muestran cómo, a lo largo de la segunda década del S. XXI, las técnicas del gobierno en y a través de las fronteras están penetrando cada vez más profundo en las dinámicas sociopolíticas internas de la UE y están comenzando a afectar de manera visible las relaciones intraeuropeas. Más allá de la instrumentalización política de las tensiones y las ansiedades, de la promoción de las ideas antieuropeístas (que no serán abordadas en esta tesis), lo que me ha interesado mostrar es cómo este proceso se debe a la penetración de unas técnicas de conocimiento y de gobierno que pasan a tomar progresivamente como sujetos a los ciudadanos europeos.

3.4.2. La intensificación de las fronteras exteriores.

En la segunda década del S. XXI las formas de gobierno en y a través de las fronteras ya estaban consolidadas. La década anterior había visto la comunitarización de Schengen y la configuración de un campo burocrático dedicado a este tipo de gobierno a nivel europeo, así como la creación de marcos de financiación específicos para el gobierno de las fronteras. La gestión integrada de las fronteras exteriores se había constituido en un principio de organización sociopolítica, había conseguido fijar las fronteras “exteriores” como un objeto de

¹⁵³ Comunicación “Espacio Schengen: el Consejo recomienda prorrogar los controles en las fronteras interiores”.

gobierno autoevidente y consustancial a la propia existencia de la UE como institución supranacional y como comunidad política. Sus características estaban definidas a nivel práctico por la guerra contra los traficantes y tratantes, la creación de un conjunto de sistemas de información para el control y la vigilancia con el fin de la prevención proyectiva de los riesgos y las emergencias, y por la creación de un régimen de detención y deportación en masa. El gobierno de las fronteras exteriores durante esta década se caracterizó por la intensificación de estas dinámicas de gobierno y por la creciente importancia de estas esferas a nivel político, profundizando en la construcción de las fronteras como un método de organización social y confiriéndole mayor relevancia al campo burocrático europeo que desarrollaba su actividad sobre este objeto de gobierno.

3.4.2.1. El último Programa del ELSJ y la primera Agenda.

El Programa de Estocolmo, último de los programas del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (tras Tampere y La Haya), fue publicado en 2010; al mismo tiempo se publicaba La Agenda de Seguridad Interior, primer documento técnico de este tipo y que serviría de modelo para las sucesivas proyecciones políticas sobre el ELSJ.

El Programa de Estocolmo¹⁵⁴ renovaba las prioridades del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y tras el fin del Programa de La Haya. Con el título “Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano”, el Programa prometía un “enfoque más humano” para el gobierno del espacio europeo. Esto, en la práctica, se caracterizó por la intensificación de las dimensiones humanitarias del gobierno de las fronteras exteriores. Esta humanización del control y la vigilancia afecta a la forma en que se concibe la “lucha contra la inmigración ilegal”, que se pone en relación con el gobierno humanitario, incluyéndose como un punto fundamental para el desarrollo de “Una Europa de Responsabilidad, Solidaridad y Colaboración en los Ámbitos de Migración y Asilo”. La lucha contra la inmigración ilegal es presentada como una exigencia para poder asistir e integrar a exiliados e inmigrantes legales: *“Además, para mantener unos sistemas creíbles y duraderos de inmigración y asilo en la Unión, es necesario impedir, controlar y combatir la inmigración ilegal, pues la Unión soporta una presión cada vez mayor de los flujos de inmigración ilegal, en particular los Estados miembros de sus fronteras exteriores, incluidas sus fronteras meridionales, según las conclusiones del Consejo Europeo de octubre de 2009”* (1.1. Prioridades políticas). En el Programa se separa la lucha contra la inmigración ilegal de la “Protección contra las formas graves de delincuencia y la delincuencia organizada” en la que permanece la lucha contra los “victimarios”, traficantes y tratantes de personas. La cuestión que se proyecta hacia el exterior desde esta lógica dual de gobierno securitario-humanitario: *“Evitar la repetición de tragedias en el mar es un objetivo importante. Cuando, por desgracia, acontecen situaciones trágicas, deberían estudiarse modos de registrar mejor y, a ser posible, de identificar a los migrantes que tratan de llegar a la Unión”*; para evitar las tragedias en el mar la lucha contra la inmigración ilegal o, concretamente, contra sus responsables (traficantes y tratantes) ha de expandirse más allá de las fronteras de Europa.

“La Gestión Integrada de las Fronteras Exteriores”, la nueva concepción central del gobierno de fronteras que había fijado el Código de Fronteras Schengen, ganará momento a principios

¹⁵⁴ Sería el último de los tres planes quinquenales de la UE sobre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Tampere (1999 – 2004), La Haya (2005 – 2009), Estocolmo (2010 – 2014).

del S. XXI. En este Programa se presentaba un régimen de gobierno de las fronteras que permitía la incorporación bien como sujeto móvil rentable para el mercado¹⁵⁵ o bien como víctima. Los otros, las “falsas víctimas”, querían abusar de la “solidaridad europea” y suponían una carga excesiva que no podía soportar el sistema de protección, por lo que se debía reforzar en paralelo el régimen de detención y deportación europeo:

“Una política de retorno efectiva y sostenible constituye un elemento esencial de un sistema bien gestionado de migración en el marco de la Unión. La Unión y los Estados miembros deberían intensificar sus esfuerzos para repatriar a los nacionales de terceros países que residen ilegalmente. Se deberían asignar los medios financieros necesarios para ello. Una política de este tipo debe ponerse en práctica respetando plenamente el principio de no devolución, así como los derechos y las libertades fundamentales y la dignidad de los repatriados. Debería darse preferencia al retorno voluntario, aunque se reconoce la inevitable necesidad de medios eficaces para ejecutar las repatriaciones cuando sea necesario”.

Por otro lado, la Agenda de Seguridad Interior, sin estar dedicada específicamente a la cuestión de las migraciones, reactualizaba la construcción de las amenazas como una cuestión principalmente exógena a las sociedades europeas, afirmado de hecho que “En relación con la circulación de personas, la UE puede tratar la gestión de la migración y la lucha contra la delincuencia como objetivos gemelos de la estrategia de gestión integrada de las fronteras”. El refuerzo de las fronteras exteriores se estableció como “Objetivo 4”¹⁵⁶, tiene como principios básicos la mayor coordinación de los estados con Frontex, y la intensificación en el uso de “nuevas tecnologías de controles fronterizos” (las bases de datos y los sistemas de información masivos: SIS II, VIS, SES) y de “nuevas tecnologías de vigilancia de fronteras” (EUROSUR, que todavía era una propuesta, y también un embrionario “entorno común de intercambio de información sobre cuestiones marítimas de la UE”). Así pues, el objetivo principal era reforzar las agencias, mecanismos, técnicas y tecnologías securitarias a nivel europeo que tenían como eje el gobierno de las fronteras. En particular destaca la importancia otorgada a las formas de conocimiento securitarias (acciones 2 y 4), que pasan a tener una relevancia aún mayor dentro de la planificación de las necesidades de las agencias europeas y nacionales. Cuando la Agenda de Seguridad Interior se revisó a mitad de su período de aplicación, en 2013, este “Objetivo 4” pasó a ser considerado como el objetivo prioritario para hacer frente a las dos principales prioridades de EU: (1) La inmigración ilegal/irregular y (2) la trata de seres humanos¹⁵⁷.

¹⁵⁵ “El Consejo Europeo reconoce tanto las oportunidades como los desafíos que plantea el aumento de la movilidad de las personas, y destaca que una migración bien gestionada puede ser beneficiosa para todos los interesados. (...) unas políticas flexibles de migración contribuirán de forma importante al desarrollo y a los resultados económicos a largo plazo.”

¹⁵⁶ “Reforzar la seguridad a través de las fronteras exteriores”.

¹⁵⁷ Ver “Informe final sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE 2010-2014. COM(2014) 365 final”

3.4.2.2. Las ampliaciones de Frontex y la creación de Eurosur.

La primera consecuencia de estos programas fue la reforma de Frontex¹⁵⁸ para aumentar su capacidad efectiva de realizar intervenciones en las fronteras exteriores y hacerla menos dependiente de las personas y el equipamiento de los Estados Miembro. Esta modificación se deriva directamente de la necesidad de adaptar la Agencia para las funciones que se le encomendaban en el Programa de Estocolmo y prepararla para el desarrollo de una gestión integrada de las fronteras (consideraciones preliminares 8 y 9). Con esta modificación Frontex gana la capacidad de tener equipamiento propio y de gestionar sus propios recursos técnicos (Art. 7), y coordinar unos equipos de agentes de la guardia de frontera (Art. 3, 3. y 3, 4.), independientes ya como un cuerpo de funcionarios europeos. Además, ya se inicia a proyectar en esta modificación el aumento de la relevancia de Frontex en las prácticas de deportación (Art. 9) de extranjeros irregulares, sobre las que pasa a tener en esta fecha un papel de coordinadora (aunque todavía no podrá organizar prácticas de este tipo). En paralelo se establecen los mecanismos por los que Frontex cooperará con las agencias humanitarias de la UE (Art. 13), la FRA (Agencia de Derechos Fundamentales) y la EASO/OEAA (Oficina Europea de Asistencia al Asilo), que pasan a ser una parte integral de los observadores invitados para garantizar que las actividades de Frontex se desarrollen “en respeto con” y “sin perjuicio a” los Derechos Fundamentales de la UE (ver análisis sobre Frontex en el capítulo 4).

Por otra parte, y algo muy importante para el objetivo de esta tesis, Frontex gana la autoridad para mantener relaciones con autoridades de terceros países encargadas del gobierno de las fronteras (Art. 14); con ello se amplía de manera radical las atribuciones con las que nació, que se limitaban a “favorecer la cooperación entre estados miembros y terceros países”. Aquí se establece que “La Agencia podrá cooperar con las autoridades competentes de terceros países en los ámbitos regulados por el presente Reglamento, en el marco de acuerdos de trabajo celebrados con dichas autoridades, de acuerdo con las disposiciones pertinentes del TFUE. Dichos acuerdos de trabajo tratarán exclusivamente de la gestión de la cooperación operativa”. Esto implica la celebración de acuerdos internacionales para establecer marcos normativos para el gobierno de la cotidianidad de las fronteras europeas, de manera independiente a la configuración de marcos jurídicos al respecto (y por tanto del control parlamentario y judicial). Para ello Frontex establecerá sus propios funcionarios de enlace en terceros países, quienes estarán encargados de realizar “*de acuerdo con el Derecho de la Unión y de conformidad con los derechos fundamentales¹⁵⁹, el establecimiento y mantenimiento de contactos con las autoridades competentes del tercer país al cual se asignen con objeto de contribuir a la prevención y luchar contra la inmigración ilegal y al retorno de emigrantes ilegales*”.

En 2013 nació Eurosur¹⁶⁰, el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras, poco después de la “Tragedia de Lampedusa” y el reglamento se presentó como una solución humanitaria:

¹⁵⁸ Reglamento (UE) nº 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo.

¹⁵⁹ La violación de estos marcos jurídicos por sus contrapartes parece que no afecta al desarrollo de su labor, o al menos no supone un impedimento que anule esta cooperación. Esto lo veremos en el último apartado de este punto, cuando analicemos de manera sumaria la cooperación establecida con Libia.

¹⁶⁰ El Reglamento (UE) nº 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.

“La práctica de viajar en embarcaciones pequeñas y no adaptadas para la navegación en alta mar ha aumentado drásticamente el número de inmigrantes que perecen ahogados en las fronteras marítimas exteriores meridionales. La creación de Eurosur debería mejorar notablemente la capacidad operativa y técnica de la Agencia (Frontex) y de los Estados miembros para detectar estas pequeñas embarcaciones y aumentar la capacidad de reacción de los Estados miembros, con lo que se contribuiría a que menos inmigrantes pierdan la vida en el mar” (Consideración preliminar 2).

A pesar de esta referencia a los sucesos cercanos, el sistema ya había sido proclamado mucho antes y había sido anunciado el Programa de Estocolmo. Más que crear nuevas formas de recopilación de datos e información, Eurosur establece un marco general para el intercambio de información recopilado por las autoridades de los distintos Estados Miembro y Frontex, quienes son los mismos que se benefician de los productos desarrollados a partir de la información suministrada. Entre estos nuevos productos que creaba Eurosur destacan los mapas de situación, tanto a nivel europeo y nacional, y que incluyen información “prefronteriza” (Art. 9 – 11). Estos mapas incluían en un triple nivel (de los hechos, operativo y analítico), todo el conjunto de datos, información y conocimientos que se generan a través de las técnicas, tecnologías y tácticas de vigilancia: desde el uso de los sensores y sistemas de vigilancia como el SIVE a las patrullas de vigilancia y misiones de seguimiento, incluyendo también la información suministrada por las autoridades de terceros países. Para este sistema se establecieron redes de intercambio de información y cooperación con terceros países, vinculándose a los marcos de las políticas de vecindad y potenciando “redes regionales”.

Estos sistemas son realmente una fuente de información central que permite, además, establecer una comunicación para la cooperación en la vigilancia de las fronteras exteriores con los estados del sur del Mediterráneo, con los que Frontex empezaba a establecer acuerdos para la formación, financiación y equipamiento, gracias a las nuevas capacidades recién adquiridas. Con ello las guardias costeras de los estados vecinos del sur del Mediterráneo se implican en la vigilancia de las fronteras marítimas de Europa, recibiendo desde los centros nacionales y desde Frontex alertas para interceptar a naves que abandonan sus costas hacia Europa y son “sospechosas” (por la tipología, por la ruta, por no haber comunicado los datos de pasajeros, etc.) de estar vinculadas al viaje informal hacia Europa.

Para consolidar esta dinámica se produjo una segunda ampliación de las capacidades y atribuciones de Frontex en 2014. Esta ampliación se vinculaba a una reglamentación más amplia centrada sobre las normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores¹⁶¹, donde se fijaban las condiciones para la cooperación a nivel intraeuropeo y Frontex recibía el encargo de las fronteras marítimas exteriores de la Unión. Gracias a esto la Agencia podía comenzar a desarrollar de una manera más completa lo establecido en el reglamento de Eurosur, una cooperación operativa con terceros países.

¹⁶¹ Reglamento (UE) n °656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

“De hallarse elementos probatorios que confirmen la sospecha, el Estado miembro de acogida o un Estado miembro vecino participante podrá autorizar a las unidades participantes a que adopten una o varias de las siguientes medidas: a) apresar el buque y aprehender a las personas a bordo; b) ordenar al buque que modifique su rumbo para salir del mar territorial o la zona contigua o dirigirse a un destino distinto, inclusive escoltándolo o navegando junto a él hasta que se confirme que el buque se atiene a ese itinerario indicado; c) conducir al buque o a las personas a bordo hacia el Estado miembro ribereño con arreglo al plan operativo” (Art. 6).

La situación de cómo podía realizarse en mar una vigilancia y evitar que los migrantes llegaran al territorio de la UE levantaba una serie de críticas sustantivas en relación con el cumplimiento de las leyes internacionales, en especial del principio de *non-refoulement*. La situación se resolvía a través de una redacción que seguía el patrón analizado de incluir una referencia por la que esto se desarrollaría “sin perjuicio a” pero sin establecer medidas específicas sobre cómo ese derecho sería garantizado¹⁶². Este proceso en el que se vincula de manera creciente los controles de las fronteras exteriores con las dinámicas de gobierno externalizadas es una característica central en esta segunda década del S. XXI y cumple con el objetivo de crear un régimen de gobierno de las fronteras a nivel transnacional bajo el liderazgo de las instituciones de la UE.

3.4.2.3. Violaciones de derechos humanos, condenas internacionales y el rumbo inmutable de las dinámicas de gobierno de las fronteras europeas.

Esta adaptación de las dinámicas de gobierno de las fronteras exteriores de la UE sigue avanzando a pesar de las voces críticas que se alzan desde varios frentes, no sólo desde el activismo de la sociedad civil, sino desde las propias instituciones nacionales y europeas, pero también desde las regionales (europeas no comunitarias) e internacionales.

Esta modificación descrita en la forma de vigilar las fronteras marítimas exteriores de la UE se terminaba de configurar dos años después de la condena de la Tribunal Europeo de Derechos Humanos a Italia por el caso de Hirsi Jaama y otros contra Italia (Application no. 27765/09), donde se condenaban la intervención de las autoridades italianas sobre un grupo de 24 personas (de origen somalí y eritreo) que fueron interceptados, subidos a bordo de un barco de la Guardia di Finanza y deportados a Libia directamente tras su “rescate” en aguas de Malta. Con esta actuación Italia había violado varios de los compromisos internacionales y, de manera destacada, el principio de *non-refoulement*. Para un análisis académico profundo de este caso y sus repercusiones, recomiendo el trabajo de V. Moreno-lax, (2012)¹⁶³.

¹⁶² Ver Capítulo II, Art. 4 del Reglamento sobre la “Protección de los derechos fundamentales y principio de devolución”.

¹⁶³ Es interesante tener en cuenta la argumentación sobre las deportaciones en el mar en esta época, para compararla a posteriori con la nueva política comunitaria (no ya italiana) de cooperación con la guardia costera de Libia. Como señala la autora, “La operación estaba explícitamente vinculada a la política de retroceso derivada de los acuerdos bilaterales celebrados con Libia, tal como declaró el propio Ministro del Interior italiano en varios puntos. Las nueve operaciones llevadas a cabo en 2009 se presentaron como un ejemplo de cooperación interestatal fructífera en la lucha contra la inmigración irregular. A pesar de las reiteradas críticas de las organizaciones de derechos humanos, también se dijo que la política de retroceso tenía el efecto de disuadir el contrabando y la trata de seres humanos, de

En 2013 se presentó el Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, François Crépeau¹⁶⁴. En su Informe, el Relator de Naciones Unidas señalaba, en sus conclusiones, que:

“Un discurso político general que coloca la migración irregular en el ámbito de la delincuencia y la seguridad, reiterada por los Estados miembros, ha prestado aún más legitimidad a las prácticas de externalización del control de fronteras por medio de mecanismos como el internamiento de los migrantes, ‘retrocesos forzados’ y readmisiones. El Relator Especial reconoce que muchos de esos mecanismos no son, por sí mismos, ilegítimos. Aun así, en cada una de sus cuatro misiones observó que no se habían desarrollado las garantías jurídicas y de los derechos humanos apropiadas, con lo que se socavan la legitimidad, la legalidad y la validez de esos mecanismos” (para. 75 y 76).

A pesar de todas estas posiciones, el proceso no alteró su rumbo, sino que redobló la velocidad del mismo. Esta cuestión no es anecdótica sino que sirve para comprender las formas de ruptura entre el característico minimalismo a la hora de concebir y aplicar los estándares de derechos humanos de las formas de gobierno securitario-humanitario, y los propios principios de este sistema de derechos que están en la base de su construcción discursiva y simbólica. Esto sitúa mi crítica en una perspectiva diferente a la del Relator de Naciones Unidas, puesto que considero que no es la lógica securitaria la que lleva a una degradación de las garantías jurídicas sino que es la lógica humanitaria la que provoca dicho proceso de deterioro del ámbito procesal. Los derechos humanos son incluidos como referencia, pero el proceso de “selección” y asignación de la titularidad de estos derechos pasa a ser un proceso interno y burocrático que se impone sobre los sujetos.

3.4.2.4. Los nuevos instrumentos de financiación.

Una muestra clara de que las dinámicas de gobierno de las fronteras europeas no se vieron alteradas por estas condenas a nivel internacional fue la ampliación de las bases de financiación para esta área de gobierno y el campo burocrático europeo encargado de la misma. En 2014 se produjo una transformación de los marcos para la financiación de la política de Fronteras y de Migración. Los antiguos instrumentos del sistema de “Fondos temáticos” fueron sustituidos por un sistema más complejo de fondos mixtos. El “Fondo para Refugiados”, el “Fondo para la Integración” y el “Fondo para el Retorno” fueron sustituidos por un fondo único llamado “Fondo de Asilo, Migración e Integración” (FAMI) que es gestionado en un 88% a través de programas nacionales y un 12% de manera directa por la UE. En paralelo se instituyó el Fondo de Seguridad Interna¹⁶⁵ y como parte del mismo el Instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores.

ayudar a salvar vidas en el mar y de reducir el número de llegadas no deseadas al territorio italiano” (2012: 578).

¹⁶⁴ Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, François Crépeau. Estudio regional: administración de las fronteras periféricas de la Unión Europea y sus repercusiones sobre los derechos humanos de los migrantes.

¹⁶⁵ Reglamento (UE) n ° 515/2014.

En este nuevo sistema pasa a ser más complicado conocer la distribución exacta entre los distintos ejes temáticos, puesto que las cuentas de estos proyectos se construyen en función de proyectos concretos que pueden responder conjuntamente varios objetivos de distintos ejes temáticos. En una representación simplificada de la distribución de recursos financieros durante los últimos años (a partir de este 2014) la UE ha invertido más el área de migración que en el de gobierno de las fronteras exteriores. Sin embargo, esto es una representación poco ajustada a la realidad. En primer lugar, como señalan D. Zolt, G. Wolff, F. Chiachhio, K. Efstathiou, e I. Goncalves Raposo (2018: 11-15), existe una pluralidad de Instrumentos que son financiados más allá de los Fondos vinculados de manera directa a la Migración o a las Fronteras; por ejemplo las agencias (Frontex y Easo), pero también otros fondos o partidas presupuestarias donde se dedica un porcentaje a cuestiones relacionadas con el gobierno de las fronteras exteriores y las migraciones. En segundo lugar, porque hay elementos que son propios de la forma en la que se gobiernan las fronteras exteriores que han sido incluidas de manera directa en el FAMI. Cuando la UE se jacta en sus comunicaciones de haber aumentado extraordinariamente los fondos disponibles para el FAMI, que pasaron de 3.137,42 millones de euros a 6.888 millones de euros¹⁶⁶, esto se disocia de la naturaleza de los programas aplicados que tienen una relación directa con las dinámicas del gobierno de las fronteras, como son el programa de Hotspots o los programas de Reubicación y Reasentamiento, que consumen la mayor parte de los fondos “extras” alojados al FAMI durante este período y que deberían considerarse como gastos de gestión de las fronteras exteriores por estar más en relación con esta que con cualquier tipo de proceso de asilo, integración o asistencia a los migrantes (Zolt et al., 2018: 49 - 50. Aquí los autores presentan una tabla de datos con los presupuestos originarios, las distintas revisiones y el total de gastos a finales del ejercicio de 2017; una columna presenta el gasto realizado en el esquema de reubicación y reasentamiento, permitiéndonos comparar el aumento de los presupuestos con el gasto derivado de este esquema)¹⁶⁷.

Por otra parte, la distribución en torno a los ejes temáticos del FAMI debe ser considerados en relación a la particularidad del momento histórico y considerando que medidas que pertenecen al gobierno de las fronteras exteriores se han incluido como medidas de integración (Hotspots) y/o asilo (esquema de reubicación y reasentamiento). Un resumen de la distribución de gastos en relación a las prioridades subregionales puede verse en: R. Westerby (2018: 22 - 23). Este nuevo sistema de fondos ha enmascarado una situación de asignación de recursos económicos que, lejos de equilibrarse, ha profundizado la disparidad de inversiones a favor de las políticas de control fronterizo y de lucha contra la “migración irregular”, frente a las políticas de inmigración legal.

¹⁶⁶ http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/Fondos_comunitarios/fami/index.html

¹⁶⁷ Recomiendo también ver la figura dos (página 21) de este estudio realizado para el Departamento de Política Presupuestaria del Parlamento Europeo, y disponible en: <http://bruegel.org/wp-content/uploads/2018/05/EU-funds-for-migration.pdf>

3.4.2.5. La declaración de la crisis. Una nueva fase en el gobierno de las fronteras europeas.

En 2014 concluía el período del Programa de Estocolmo y la UE se pasaba a presentar¹⁶⁸ el contexto político de los países vecinos como una cuestión determinante a la hora de reforzar la acción política en el gobierno de las fronteras exteriores: *“Europa deberá hacer frente a las consecuencias de la inestabilidad en muchas partes del mundo, especialmente en su zona de vecindad inmediata. Acontecimientos como la Primavera Árabe y la actual crisis de Siria exigen respuestas adecuadas y coordinadas a los flujos migratorios mixtos y deberán realizarse esfuerzos adicionales para evitar nuevas tragedias en el Mediterráneo”*. Se establecieron cuatro prioridades políticas para el control de las fronteras y el gobierno de las migraciones en una época de crisis.

La primera era la formulación de “Una política de migración y movilidad eficaz”, que “maximice los beneficios” de la migración legal y la integración de los migrantes, y que al mismo tiempo estableciera “un enfoque creíble de la inmigración irregular y el retorno”, partiendo del objetivo central de dismantelar el negocio del tráfico y la trata, y desarrollando el retorno y en especial el voluntario, y aumente *“la cooperación con los países de origen y de tránsito es esencial y debe ser una parte integrante de las acciones exteriores de la UE, incluida la cooperación al desarrollo”*. Esto en definitiva era una pura reafirmación de los principios de la gestión integrada de las fronteras y de la externalización de las dinámicas de gobierno en y a través de las fronteras. Las siguientes prioridades establecían de manera clara que las formas de desarrollar este gobierno no se modificaban sino que se intensificaban.

El refuerzo de Schengen, el sistema de visados y las fronteras exteriores fue establecido como la segunda prioridad para la UE. Es importante señalar, en relación a los problemas que comenzaban a surgir en el interior de Europa, que el Espacio Schengen es presentado como “uno de los logros más populares del proyecto europeo” que sin embargo necesitaba de cambios para *“contribuir a aumentar la confianza mutua entre los Estados Schengen, evitar los abusos y permitir a la Unión abordar situaciones en las que los Estados miembros incumplen sus obligaciones de control de su sección de las fronteras exteriores”*. El refuerzo de Schengen pasa a estar centrado por tanto en la capacidad de categorización y de exclusión diferencial que se proyecta hacia el exterior en las fronteras físicas y virtuales de Europa; esto significaba el abandono progresivo de la dimensión interna y, por tanto, debilitándose la preocupación por la construcción de una ciudadanía europea basada en la igualdad dentro de este espacio.

En paralelo, se le daba prioridad a la consolidación del Sistema Europeo Común de Asilo, a partir de cuatro medidas básicas: (a) la trasposición de la reforma de las Directivas y Reglamentos del SECA realizadas en 2013 (ver apartado siguiente); (b) establecer procedimientos de “responsabilidad y solidaridad”, lo que implicaba establecer medidas correctivas para un Sistema de Dublín que ya antes del período más intenso de exilios a gran escala se mostraba fallido; (c) la “prevención y gestión de crisis”, definida por la intensificación de las técnicas de vigilancia securitaria y la aplicación de los análisis de riesgo al ámbito de las migraciones humanitarias; y (d) el abordaje de “los retos externos y las vías jurídicas para obtener el asilo en la UE”, un eufemismo para referirse al objetivo de fortalecer las prácticas

¹⁶⁸ Comunicación: “Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad”.

de externalización de los procesos de tratamiento de las solicitudes de protección internacional y de la protección misma¹⁶⁹.

La última prioridad era la promoción del GAMM (Enfoque global de la migración y la movilidad), entendido como una necesidad, y definido como la expansión y consolidación de un régimen internacional de gobierno en y a través de las fronteras (*“Por tanto, reforzar el impacto del GAMM en los terceros países debe ser una prioridad”*).

El resultado de estas directrices propuestas por la Comisión fue la configuración de las “Agendas” de Migraciones y de Seguridad de la UE en 2015. En ellas se concretará y se dará forma a la visión sobre cómo proceder a la intensificación del gobierno de las fronteras europeas, poniéndose de manifiesto la lógica dual securitario-humanitaria.

3.4.2.6. Las agendas europeas para el gobierno en y a través de las fronteras.

La Agenda Europea de Seguridad¹⁷⁰, antecedió a la Agenda de Migración y se refiere a ella continuamente en relación a las nuevas medidas que está proponiendo. No estaba centrada en las migraciones ni en el gobierno de las fronteras. Sin embargo, dos de las tres prioridades para la “Seguridad Europea”, con mayúsculas, están en relación con el gobierno de las fronteras.

Una primera, en relación con el control de la población dentro de la UE a través de las formas del gobierno de las fronteras: *“intensa respuesta conjunta de la UE ante el terrorismo y los combatientes terroristas extranjeros. Ciudadanos europeos siguen uniéndose a grupos terroristas en zonas de conflicto, adquiriendo formación y constituyendo una amenaza potencial a la seguridad interior europea a su regreso”*. Esto es muy relevante porque permite por una parte el establecimiento de procesos de vigilancia sobre la documentación sobre los ciudadanos europeos y otros procesos de vigilancia más directos, como la vigilancia del uso de internet a través de “la Unidad de Notificación de Contenidos de Internet (UE IRU)”. Además, de manera muy significativa en este momento histórico, vincula toda una serie de actividades “multiculturales” a la lucha y prevención de la “radicalización”. A través de iniciativas como “la Red para la Sensibilización frente a la Radicalización (RSR)”, la diversidad cultural se proyecta como una fuente de amenazas y terror(ismo). De esta forma, las prácticas sobre la diversidad cultural pasan también al dominio de lo securitario: *“La educación, la participación de los jóvenes y el diálogo interconfesional e intercultural, así como el empleo y la inclusión social, deben desempeñar un cometido clave en la prevención de la radicalización, mediante la promoción de los valores europeos comunes, el fomento de la inclusión social, la mejora de la comprensión mutua y la tolerancia”*.

¹⁶⁹ *“Debe intensificarse, como parte integral de las políticas exteriores de la UE, el fomento de unos niveles elevados de protección en los países de tránsito y origen y la reducción del número de personas que acometen peligrosos viajes a través del desierto del Sáhara, el Mediterráneo y otras rutas con la esperanza de llegar a Europa. Es necesario ampliar el ámbito de aplicación de los actuales Programas Regionales de Protección (PRP) como los del Norte de África y el Cuerno de África, y evaluar la necesidad de establecer otros nuevos. Los PRP deben hacer más hincapié en el refuerzo de la capacidad de las autoridades nacionales para abordar los desplazamientos humanos, incluida la capacidad para recibir ayuda internacional y promover los efectos positivos de los refugiados en las comunidades locales.”*

¹⁷⁰ COM(2015) 185 final.

La segunda prioridad relacionada con las formas de gobierno de las fronteras, se relaciona con las formas de criminalidad que afectan a Europa llegando a través de las fronteras exteriores. “La delincuencia transfronteriza grave y organizada” es abordada como un elemento exógeno. Dentro de ella, destaca un tipo particular que se vincula a *“Los grupos de delincuencia organizada implicados en el tráfico ilícito de migrantes aprovechan las vulnerabilidades de las personas que buscan protección o mejores oportunidades económicas y son responsables de la pérdida de vidas en aras de un beneficio económico”*, algo que es tratado de manera similar a como se hace en la Agenda de Migración y que proyecta la participación de actores militares en proyectos de formación y entrenamiento a agentes de terceros países.

La Agenda Europea de Migración¹⁷¹ tiene un instrumento central para explicar la evolución de las prácticas y dinámicas de gobierno actuales. En ella se introducía una guía programática de los objetivos en relación al gobierno de las fronteras (a la gestión integrada de fronteras) y de las migraciones, como habían venido realizando los planes quinquenales del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia; pero, además, se establecían los mecanismos específicos para su aplicación. La Agenda era también un marco para la acción exterior de la UE y para la asociación con terceros países para alcanzar los objetivos señalados y desarrollar las acciones previstas. Tomaba así un triple carácter de guía política, reglamentación técnica de proyectos específicos y marco de negociación para acuerdos con terceros países. Es la expresión, junto con la Agenda de Seguridad, más elaborada de ese tipo de instrumentos que nacían a finales del S. XX y que en este siglo han pasado a dominar el ámbito de la reglamentación, basado en una forma no jurídicamente vinculante y enfocada en fines concretos a corto plazo y proyectos específicos a los que dan vida.

En cuanto a los proyectos específicos a los que da vida, en la Agenda Europea de Migración se estableció el enfoque de los puntos críticos o Hotspots¹⁷². Este enfoque se centraba en la creación o reconversión de centros de primera recepción de migrantes llegados de manera irregular y, en general pero no siempre, por vía marítima, que pasaban a ser centros cerrados donde las agencias europeas de Frontex, EASO y Europol colaboraban con las autoridades nacionales para el reconocimiento, el control y la atención inicial de estos migrantes: la toma de huellas dactilares, la identificación, la comprobación de su perfil criminal, la primera inquisición sobre su voluntad o no de solicitar asilo, etc. Este tipo de estructuras es la cristalización más evidente de las dinámicas de gobierno securitario-humanitarias hasta el momento:

“La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA), Frontex y Europol trabajarán sobre el terreno con los Estados miembros situados en primera línea para proceder rápidamente a la identificación, el registro y la toma de huellas dactilares de los migrantes. Los trabajos de las agencias se complementarán mutuamente. Los solicitantes de asilo serán inmediatamente canalizados a un procedimiento de asilo en el que los equipos de apoyo de la OEAA ayudarán a tramitar lo más rápidamente posible los casos de asilo. Para las personas que no necesitan protección, Frontex ayudará a los Estados miembros coordinando el retorno de los migrantes irregulares. Europol y Eurojust ayudarán al

¹⁷¹ COM(2015) 240 final.

¹⁷² Para ver el funcionamiento del enfoque Hotspots en práctica remito a los estudios etnográficos de los casos de Katsikas y, en menor medida, Ventimiglia.

Estado miembro de acogida en sus investigaciones con vistas al desmantelamiento de las redes de tráfico y trata de seres humanos”.

A través de la creación de un milieu particular se aseguraba el proceso de selección y categorización de los migrantes que en el mismo momento en que insertaban en este lugar dejarían de ser migrantes y exiliados para convertirse en otra cosa: solicitantes de asilo verdaderos e infundados, inmigrantes económicos que debían ser rápidamente “retornados”, o victimarios, traficantes o tratantes que debían ser condenados (una condena que, curiosamente en muchos países, sería en la práctica la misma que la de los inmigrantes económicos, la rápida deportación). El Hotspot se construye en parte como una “institución total” y en parte como un espacio polivalente en el cual mantener contenida a una “población” particular sobre la que se aplican al unísono distintas “pruebas” para conocer su composición, para reordenarla a partir de la medición de su “riesgo”, y finalmente encauzarla a otros lugares, siendo ya objeto de una forma particular de gobierno.

El otro instrumento específico que establecía la Agenda fue el sistema de reubicación y reasentamiento, que será abordado en el apartado referente a la renovación del Sistema Europeo Común de Asilo.

Como guía política, la Agenda establecía una serie de objetivos y finalidades que se dividían en cuatro pilares fundamentales, que se vinculaban a una serie de medidas concretas. El primer pilar era la “reducción de los incentivos a la migración irregular¹⁷³”. Su ejecución se basa en el aumento del trabajo con terceros países para desarticular las redes de tráfico y trata. Tomándose como ejemplo la colaboración con Turquía que se desarrollaba desde inicios de 2014, se apuntaba a intensificar los esfuerzos en los marcos del Proceso de Rabat, el Proceso de Jartum, el Proceso de Budapest, el Proceso de Praga y Diálogo UE-África en materia de migración y movilidad. El objetivo era establecer una actuación aún más decidida hacia los traficantes¹⁷⁴, para *“investigarlos, perseguirlos y congelar y decomisar sus activos”*, y aprovechar *“los esfuerzos inmediatos para la identificación, captura y destrucción de las embarcaciones antes de que sean utilizadas¹⁷⁵ por las redes delictivas”*. La otra gran área donde se profundiza para acabar con los incentivos de la migración irregular es el retorno: *“Uno de los incentivos para los migrantes irregulares es saber que el sistema de retorno de la*

¹⁷³ Una cuestión que es importante a nivel simbólico es la modificación del léxico sobre los migrantes que dejan de ser “ilegales” para convertirse en “irregulares”. El cambio de léxico se debía primordialmente al efecto generado por los movimientos sociales que desde la última década del siglo XX, se habían centrado en la defensa de los derechos de las personas irregularizadas bajo el lema “Ninguna Persona es ilegal”. Este lema nació en Alemania en 1997, a partir de un encuentro interdisciplinar de activistas, artistas, cineastas, intelectuales, etc. llamado Documenta X que los reunían en Kassel. Muy vinculado al movimiento Sans-Papiers desde sus orígenes, este momento histórico creó una referencia para el activismo pro-derechos de los migrantes; a pesar de que el episodio concreto fue olvidado el lema prosperó y prospera hasta la actualidad. Para una entrevista a uno de sus principales protagonistas ver: <https://www.bok.net/pajol/internacional/kassel/florian.en.html>

¹⁷⁴ En las conclusiones del Consejo sobre el tráfico de migrantes (2015, unos meses antes de esta Agenda), se profundizaba en las propuestas para la lucha contra el mercado del viaje informal y se proponían como novedades la incorporación de los actores del sector privado y el establecimiento de una fecha límite para el abandono definitivo de los procedimientos de registro fronterizo pre-digitales, en combinación con un llamado a las agencias de la UE a participar con terceros países, en especial con Turquía, en la mejora de la vigilancia conjunta de las fronteras exteriores.

¹⁷⁵ La proyección y acción antes de que se cometa el crimen, el “modelo Minority Report”.

UE (...) funciona de forma imperfecta. Las redes de tráfico se aprovechan a menudo del hecho de que son relativamente pocas las decisiones de retorno que se hacen cumplir: de las decisiones de retorno emitidas en 2013 solo se aplicó efectivamente el 39,2 %". Reforzar el retorno es necesario para acabar con los criminales victimarios. Si hasta la fecha el régimen de detención y deportación se ha centrado en la detención como método para la inclusión diferencial, es muy significativo que a partir de este momento se empieza a imaginar un sistema donde la deportación pasa a ser la medida central. Desde esta fecha la UE habla de "la responsabilidad de readmisión" de los terceros países y pone como referencia el Acuerdo de Cotonou que contiene un compromiso (Art. 13) de los estados de África, el Caribe y el Pacífico de readmitir a los retornados. Además, se empieza a considerar el retorno como una cuestión que debe ser ejercida de manera comunitaria, lo cual suponía un cambio importante en esta cuestión que hasta la fecha seguía siendo un ámbito de cooperación intergubernamental apoyado por las instituciones europeas.

El segundo de los pilares era el de "Gestión de las fronteras: salvar vidas y proteger las fronteras exteriores". Este pilar se basaba en mejorar los análisis de las "tendencias de riesgo" a través de la interoperabilidad de los sistemas de información¹⁷⁶ y el aumento de capacidades y recursos de Frontex. A partir de estos análisis (y de sus instrumentos derivados, cómo los mapas producidos a partir de Eurosur) se establecerían nuevas operaciones de vigilancia del Mediterráneo para "salvar vidas" interceptando a los migrantes. Este objetivo se alcanzaría con el refuerzo de las operaciones como Tritón, pero también las operaciones militares como EUNAVFOR MED Sophia. El refuerzo va emparejado con una vinculación creciente con los agentes securitarios de los países del norte de África: *"Las iniciativas en países vecinos y africanos clave podrían ser respaldadas por Frontex y recibir financiación de la UE y de iniciativas conexas en el marco de las políticas de desarrollo y de vecindad de la UE. El objetivo debería ser fomentar una mayor seguridad de las fronteras, pero también reforzar la capacidad de los países del norte de África para intervenir y salvar vidas de migrantes en peligro"*.

El tercer pilar de la Agenda se refería a la Política Común de Asilo con una doble finalidad. Por un lado, se buscaba establecer una mayor comunitarización para un "reparto solidario" de la carga. Se plantea la creación de una *"una nueva red especializada de organismos de acogida, que podría sentar las bases de una futura mancomunidad de centros de acogida en situaciones de emergencia"*. Sin embargo, la cuestión central era la redefinición de la reglamentación a nivel europeo sobre el asilo. A partir de la Agenda, la nueva reglamentación relacionada con el SECA se basaría en luchar contra "el abuso al sistema de asilo". Esto se basaba en una imagen de la realidad de las migraciones en Europa en la que se hacía necesario adoptar un enfoque más eficaz contra los abusos: *"Un número demasiado elevado de solicitudes son, en efecto, infundadas: en 2014, el 55 % de las solicitudes de asilo se saldaron con una decisión negativa y, para determinadas nacionalidades, prácticamente la totalidad las solicitudes fueron denegadas, lo que limita la capacidad de los Estados miembros para proporcionar rápidamente protección a las personas que la necesitan"*.

¹⁷⁶ En la Comunicación "Sistemas de información más sólidos e inteligentes para las fronteras y la seguridad", los sistemas de información para el gobierno de las fronteras exteriores aparecían integrados bajo el denominador de "fronteras inteligentes", que podían cumplir con el doble objetivo de acelerar la movilidad y detener los flujos "ilícitos" (una denominación que viene a sustituir a la tradicionalmente usada de "ilegales").

Esta realidad no se vincula a la evolución de la propia reglamentación europea y a la configuración dentro del SECA de mecanismos para la descalificación de solicitudes de asilo como inadmisibles o infundadas, y a la negación de garantías procesales en los procedimientos de decisión sobre las demandas de protección internacional. Esta lectura era igualmente evidente en las estadísticas, como muestran las diferencias entre las tasas de reconocimiento de los distintos Estados Miembro para exiliados de las mismas nacionalidades y provenientes de las mismas circunstancias. Sin embargo, el proceso de decisión era validado como saber experto y objetivo de los actores humanitarios, y el “abuso del sistema” se hace pesar sobre los migrantes que cada vez más recurren a la solicitud de asilo para frenar la deportación inmediata o exprés. La solución propuesta fue aprovechar el potencial de la última modificación legislativa del SECA: *“La legislación en vigor incluye disposiciones específicas destinadas a luchar contra los abusos, por ejemplo permitiendo la tramitación rápida de las solicitudes de asilo infundadas. Para reforzar este capítulo, la Comisión cooperará con la OEAA y con los Estados miembros a fin de definir directrices para maximizar estas posibilidades.”*. Se volverá sobre esto en el siguiente apartado.

El último de los pilares de la Agenda daba prioridad a maximizar los beneficios de la migración legal. Esta se plantea en términos de buscar las oportunidades para hacer frente a las carencias de mano de obra en sectores estratégicos como *“ciencias, la tecnología, la ingeniería y la asistencia sanitaria”*, sectores donde existen *“dificultades de contratación o a déficits de competencias”*. La solución propuesta era una mejor aplicación de modelos como el de la “Tarjeta azul” (“Blue Card”) o el de las “asociaciones de movilidad”, ya analizadas. Junto a ella, una serie de medidas que muestran que el potencial de la migración legal es medido desde un punto de vista puramente económico, con iniciativas como la mejora en el flujo de remesas¹⁷⁷. En la Agenda se presenta un futuro muy limitado para la migración legal y se empiezan a proponer otras opciones como *“apoyar la libre circulación en la Comunidad Económica de Estados del África Occidental. Los regímenes de movilidad laboral regional destinados a favorecer la movilidad Sur-Sur pueden aportar una importante contribución al desarrollo local”*.

El carácter de la Agenda como marco de referencia para la negociación con terceros países será abordado en otro apartado, pero es evidente, por las referencias continuas a las dimensiones exteriores de las políticas de gobierno de las fronteras, la enorme importancia que tiene la vinculación de terceros países para cumplir con los objetivos descritos en esta sección. La Agenda sirve, en este sentido, como un marco de negociación para la externalización del gobierno de las fronteras.

3.4.2.7 El régimen de detención y deportación como eje central del gobierno a través de las fronteras.

La mejora del sistema de “retorno” que se proyecta en la Agenda de Migración se materializó rápidamente. Las acciones más importantes fueron una serie de medidas, y en especial el Plan de Acción UE para el retorno¹⁷⁸ y el Manual de Retorno¹⁷⁹. El Plan de Acción establecía que se impulsaría notablemente la “eficacia del retorno”, en el sentido de aumentar la tasa de

¹⁷⁷ Que ya es un clásico en estos planes y que ha liberalizado un mercado de flujos financiero que es muy rentable para los mercados, principalmente europeos.

¹⁷⁸ Doc. 11846/15.

¹⁷⁹ Recomendación (UE) 2017/2338 de la Comisión.

migrantes que son efectivamente deportados tras recibir una orden de expulsión: “Los Estados miembros tienen previsto repatriar el doble de migrantes irregulares a través de retornos voluntarios que a través de retornos forzosos”. Esto se argumentaba humanitariamente, ya que “menos personas que no necesitan protección internacional podrían arriesgar sus vidas y malgastar su dinero para llegar a la UE si saben que volverán a casa rápidamente”. Esto se realizaría dando prioridad al retorno voluntario pero aumentando también las prácticas de retorno forzado¹⁸⁰, algo que llevaría parejo un incremento sustantivo de la financiación a través del FAMI (Fondo de Asilo, Migración e Integración), pero también a través de otros marcos e instrumentos¹⁸¹. En este plan de acción se prevé también una modificación sensible de la Directiva Retorno (que todavía, en 2019, no se ha completado).

En el plan hay dos cuestiones fundamentales respecto a la configuración del régimen de detención y deportación europeo. La primera es la reafirmación de la práctica de las deportaciones como una obligación contraída por los estados europeos: “La Directiva de retorno de la UE impone a los Estados miembros la obligación legal de expedir una decisión de retorno a cualquier nacional de un tercer país que permanezca irregularmente en su territorio y -cuando sea necesario- de adoptar medidas para hacerla cumplir”.

En segundo lugar, la detención de los migrantes irregularizados se ve como una medida necesaria en tanto asegure su control para el ejercicio de la deportación. En circunstancia “normales”, el plan de acción señala que otro tipo de formas de vigilancia podrían empezar a aplicarse: “Los Estados miembros deberían explorar nuevas alternativas a la detención y el uso de medidas menos coercitivas, según proceda. Esto podría incluir la colocación de los migrantes irregulares bajo vigilancia electrónica o el uso de instalaciones semi-cerradas¹⁸²”. Pero, justo tras esta aparente apertura a un futuro de menor encarcelamiento de migrantes, se añade:

“La Directiva de retorno también concede a los Estados miembros flexibilidad para hacer frente a situaciones de especial presión migratoria. En virtud de la cláusula de emergencia, los Estados miembros que se enfrentan a la llegada repentina e inesperada de un gran número de migrantes pueden disponer de flexibilidad en cuanto a las condiciones de detención de los mismos. Los Estados miembros también podrán aplicar procedimientos de retorno simplificados y rápidos a los migrantes interceptados o interceptados en relación con el cruce irregular de fronteras, de conformidad con la

¹⁸⁰ Según las estadísticas de Eurostat la diferencia sigue siendo abismal a favor de las prácticas de retorno forzado, con España y Francia liderando la aplicación de estas prácticas.

¹⁸¹ “Más allá de las posibilidades financieras del FAMI, la provisión de financiación para el retorno y la reintegración sostenibles será una prioridad clara de los programas financieros de la UE en los ámbitos de la cooperación al desarrollo y la política de vecindad. En particular, el Fondo Fiduciario que se pondrá en marcha en la Cumbre UE-África sobre migración de La Valetta (11 y 12 de noviembre de 2015) debería proporcionar una financiación sustancial para el retorno y la reintegración de los migrantes en sus países de origen”. Esto debe ponerse en relación con el análisis de los cambios en las políticas de financiación de las dinámicas de gobierno de las fronteras expuestas en este apartado.

¹⁸² Semi-cerradas significa, en la práctica, cerradas para el migrante y abiertas para los actores humanitarios que son implicados en la gestión y organización de los centros de detención; el modelo de este tipo de estructuras son los Hotspots.

*legislación nacional, respetando determinadas salvaguardias básicas*¹⁸³ (énfasis añadido).

Por último, es en este plan de Acción donde se establece la futura refundación de Frontex, al proyectar que sea la agencia la que lidere la intensificación de las prácticas de deportación a nivel europeo. Para ello se propone un aumento de sus capacidades en la materia y la creación de una oficina (Oficina de Retorno de Frontex) y unos cuerpos especializados (Equipos de intervención de retorno rápido de Frontex).

Estas provisiones del Plan de Acción para el retorno de la UE se completaron con la formación del “Manual de Retorno”, que siguiendo el modelo del Manual de Fronteras Schengen, se presentaba como una guía práctica para las autoridades encargadas del gobierno en y a través de las fronteras. El manual tuvo un importante efecto a la hora de dar una cobertura normativa (no jurídica) a las prácticas de los agentes en las zonas de frontera. Un ejemplo de esto es la práctica de la detención sistemática de migrantes irregularizados bajo la presunción de un “riesgo de fuga”, que queda definido en el manual de una manera muy amplia a través de una serie de ítems que, en práctica, describen la esencia misma de la situación irregularizada:

“falta de documentación; falta de residencia, domicilio fijo o dirección fiable; ausencia de notificación a las autoridades pertinentes; manifestación explícita de la voluntad de incumplimiento de las medidas relacionadas con el retorno (por ejemplo, decisión de retorno, medidas de prevención de la fuga); existencia de una condena por un delito, también en el caso de una infracción penal grave en otro Estado miembro; investigaciones y procedimientos penales en curso; incumplimiento de una decisión de retorno¹⁸⁴, con la obligación de retorno dentro del plazo para la salida voluntaria; conducta previa (p. ej., fuga); falta de recursos financieros; ser objeto de una decisión de retorno dictada por otro Estado miembro¹⁸⁵; incumplimiento del requisito de desplazarse al territorio de otro Estado miembro que haya concedido un permiso de residencia válido u otra autorización que otorgue un derecho de estancia; entrada ilegal en el territorio de los Estados miembros de la UE y de los países asociados a Schengen”.

Con estos instrumentos se intensificaba el régimen de deportación y detención en la UE, en un momento que históricamente estaba marcado por la afluencia de exiliados a gran escala. Esta configuración es la que actualmente caracteriza la situación que se vive en las zonas de frontera de la UE. Ante los procesos de exilio en gran escala las instituciones no sólo no activan los instrumentos jurídicos que permitirían ofrecer una acogida general, sino que han fortalecido las disposiciones por las cuales se puede detener y deportar a las personas que son ilegalizadas en las zonas de frontera. Recordemos que desde el Código de Fronteras Schengen ningún exiliado puede ser un migrante regular. La conclusión es un sistema de detención masiva, en el que la salvaguarda de las vidas de los migrantes se realiza a través de su

¹⁸³ Esto se propone a nivel Europeo cuando las prácticas de deportaciones sin garantías se hace muy visibles en los países del sur de Europa. En España, por ejemplo, se discute sobre las “devoluciones en caliente” y la legitimación por parte del gobierno como rechazos en frontera. Remito al lector al caso etnográfico de Ceuta y Melilla.

¹⁸⁴ Esto se duplica en la propia lista.

¹⁸⁵ Penalización de los “desplazamientos secundarios”.

encarcelación y la inclusión diferencial en el sistema está cada vez más condicionada por la deportabilidad de los sujetos y su efectiva ejecución. Este régimen de gobierno encontrará un complemento central en el refuerzo del campo burocrático europeo con la refundación de Frontex.

3.4.2.8. La Guardia Europea de Fronteras y Costas.

En 2016, el presidente Juncker declaraba *“Debemos saber quién cruza nuestras fronteras. A más tardar en noviembre, propondremos un sistema automatizado para determinar quién está autorizado a viajar a Europa. De esta manera, sabremos quién viaja a Europa, incluso antes de llegar aquí”*¹⁸⁶. El modelo Minority Report necesitaba, sin embargo, no sólo de sistemas de información de última generación y tecnologías capaces de producir modelos predictivos, necesitaba también de un cuerpo de funcionarios encargados de esta forma de conocimiento y de su aplicación al gobierno en y a través de las fronteras.

En el mismo año, Frontex se convirtió en la Agencia Europea de Guardia Europea de Fronteras y Costas¹⁸⁷. La renacida agencia pasaba a tener la capacidad de desarrollar el “máximo potencial” de los sistemas de información y los big data¹⁸⁸ europeos en pos de una gestión integrada de las fronteras exteriores. Adquirió la autoridad para organizar vuelos y procesos de deportación, no sólo para coordinar las acciones entre los Estados Miembro. Esto supone que la deportación queda incluida a nivel europeo, más allá de la voluntad y actividad de las autoridades nacionales.

Esta conversión, de Frontex en la Guardia Europea no fue tan amplia como la anterior modificación realizada en 2014, pero sin embargo fue enormemente simbólica porque confirmaba la gran independencia y atribución de capacidades que había alcanzado en 2014 y le añadía una dimensión clave, las prácticas de deportación, que son una expresión de la capacidad de exclusión tradicionalmente reservada a los Estados Miembro y al estado-nación como sujeto político. Esta refundación de Frontex dio pie a la modificación del propio Código de Fronteras Schengen, algo que es sintomático de la consolidación de unas formas de gobierno (de su lógica, sus actores, sus técnicas y tecnologías, de sus formas de conocimiento) 10 años después de que el Código se estableciera por primera vez.

El proceso desde este momento hasta la actualidad seguirá en la misma línea. El debate público y las acciones de gobierno tienen cada vez más como escenario las prácticas de asilo y las relaciones con terceros países, algo que no es muestra de la pérdida de importancia de las

¹⁸⁶ https://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3674_es.htm

¹⁸⁷ Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

¹⁸⁸ No queda muy claro de qué manera se están aplicando las formas de procesamiento de datos masivos en el contexto del gobierno de las fronteras. La tendencia en el uso de big data es aplicar un análisis predictivo que se basa en un procesamiento de datos a gran escala, en el análisis predictivo y el “machine learning”. Esto se aplica en sectores afines al método de trabajo basado en “patrones de riesgo”, como el mundo de la economía financiera bursátil. Estos métodos también se aplican en las metodologías de marketing, que combinan datos sobre interacción social (normalmente de las redes sociales), patrones de comportamiento y movilidad geográfica para la creación de sus modelos predictivos. Los sistemas de información del gobierno de fronteras de la UE incluyen datos sensibles de estas tres dimensiones para la creación de modelos predictivos. Sin embargo, el tratamiento concreto de estos datos es una cuestión confidencial.

fronteras exteriores como área de gobierno específica, sino muy al contrario, su naturalización como uno de los componentes esenciales del modelo de gobierno de la Unión Europea. Una prueba de ello ha sido el acuerdo del parlamento a propuesta de la Comisión y el Consejo de aumentar de manera gradual el cuerpo de agentes de la nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas. El objetivo señalado es alcanzar los 10.000 efectivos para 2027¹⁸⁹. El resto de las innovaciones de esta década es mejor considerarlas en el marco de las cuestiones referentes al asilo y a la externalización de las fronteras.

3.4.3. Refundiendo el sistema común de asilo. La “crisis de los refugiados” y las soluciones ad hoc.

3.4.3.1. EASO y la lucha contra el “abuso” del asilo.

En la segunda década el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), que había nacido en la década anterior, se revisará por completo. Esto se deberá a la posición frente al asilo como carga que debe ser limitada, tanto por parte de las instituciones europeas como de los estados miembro, una posición que se intensificará durante de “la crisis de los refugiados”. En un régimen donde la irregularidad y la exclusión/inclusión diferencial provocada por la misma es muy difícil de revertir, e intensificando la aplicación efectiva de la deportación como penalidad automática asociada a dicha condición administrativa, para muchos migrantes y exiliados la solicitud de protección internacional se convierte en la única vía de acceso. Solicitar asilo no era ya sólo una salida a la situación de exclusión, a la inclusión diferencial, sino la única salida para no sufrir la deportación automática en las zonas de frontera de Europa.

Esta tendencia irá creciendo desde los años finales de la primera década del S. XXI, y convertía las disposiciones contra las “solicitudes (de asilo) infundadas” en una profecía autocumplida. La reformulación del sistema de asilo se ha basado en el refinamiento del proceso de selección y valoración, es decir, el proceso discrecional por el cual los sujetos son analizados y categorizados como auténticos refugiados o inmigrantes irregulares (el término ha cambiado, pero la pena sigue siendo la misma o incluso peor que la aplicada al inmigrante ilegal) quienes deben ser expulsados a la mayor brevedad.

Con el objetivo de intensificar la vigilancia sobre el proceso de selección y valoración de los solicitantes de protección internacional surgirá la nueva agencia humanitaria de la UE: la llamada Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EOAA en castellano, pero generalmente referida como EASO y más a partir de la “crisis de los refugiados”¹⁹⁰). La Oficina se creó en 2010¹⁹¹. A partir de su creación comenzó a jugar un papel importante en el refuerzo de unas formas de conocimiento humanitario comunitario, principalmente a través de una estandarización de los procesos de evaluación de las solicitudes de asilo sobre los cuales tuvo un gran control durante

¹⁸⁹ <http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20190410IPR37530/guardia-europea-de-fronteras-y-costas-10-000-guardias-en-2027>

¹⁸⁹ y <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/security/20190404STO35073/video-10000-guardias-para-reforzar-las-fronteras-exteriores-de-la-ue>

¹⁹⁰ El análisis de la EASO se ha desarrollado con más detalle en el capítulo 4.

¹⁹¹ Reglamento (UE) n° 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

la “crisis de los refugiados” (particularmente en Grecia, remito al lector al estudio etnográfico de caso de Katsikas).

La oficina se vinculó a las principales innovaciones del sistema de gobierno de las fronteras y participó de manera determinante en los programas relacionados con la gestión de la “emergencia humanitaria” del largo verano de las migraciones a partir de 2014, siendo un componente importante del “enfoque Hotspots”. La constitución de la EASO se vinculó a una reforma general de todo el SECA entre los años 2011 y 2013.

3.4.3.2. La redefinición de los requisitos para la protección internacional.

Lo primero que se revisó dentro de la modificación general del SECA fue la Directiva relativa a las normas sobre los requisitos para el reconocimiento como beneficiarios de protección internacional¹⁹². El objetivo “principal” era doble: *“asegurar que los Estados miembros apliquen criterios comunes para la identificación de personas auténticamente necesitadas de protección internacional y (...) asegurar que un nivel mínimo de prestaciones esté disponible para dichas personas en todos los Estados miembros”* (énfasis añadido), pero estaba muy vinculado a los problemas relacionados con el control interno, con la aplicación de las formas de gobierno en y a través de las fronteras en el interior de la UE. En concreto se relacionaba con los primeros episodios de reintroducción de los controles de frontera en el espacio Schengen: *“La aproximación de normas sobre el reconocimiento y contenido del estatuto de refugiado y la protección subsidiaria debe ayudar a limitar los movimientos secundarios de los solicitantes de protección internacional entre los Estados miembros, cuando tales movimientos obedezcan meramente a las diferencias de normativas”* (énfasis añadido, consideración preliminar 13).

Las disposiciones básicas no cambian, ya que se sigue manteniendo como base la convención de Ginebra. Sin embargo, se ampliaron las bases sobre las cuales los Estados Miembro pueden excluir a ciertas solicitudes de protección internacional. El núcleo de este cambio se dio a través de las formas en las que se presenta el conocimiento sobre una situación de riesgo. El miedo a la persecución o por la vida dejará de depender de las declaraciones directas de las víctimas; es ahora la información y el conocimiento de los agentes humanitarios sobre las realidades de las que los exiliados proceden o pueden encontrarse en un hipotético retorno lo que determina la validez de su solicitud. El conocimiento humanitario y las formas de validación de dicho conocimiento pasan a tener una autoridad central a la hora de crear categorías de exclusión directa del ámbito de la protección internacional. Una solicitud puede considerarse infundada si una persona procede de un “tercer estado seguro” o de una región segura donde podía encontrar protección interna, y la valoración de esto pasa a depender de un saber experto propio del campo humanitario y en particular de las instituciones humanitarias supranacionales como EASO y ACNUR. Esto se ve con claridad en la redacción sobre la posibilidad de obtener protección interna¹⁹³.

¹⁹² Esta se modificó a través de la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo.

¹⁹³ *“Al examinar si un solicitante tiene fundados temores a ser perseguido o corre un riesgo real de sufrir daños graves, o tiene acceso a la protección contra la persecución o los daños graves en una parte del país de origen según lo establecido en el apartado 1, los Estados miembros tendrán en cuenta las circunstancias generales reinantes en esa parte del país y las circunstancias personales del solicitante en*

Así, las modificaciones principales no se dieron en cuanto a la definición jurídica del sujeto, el refugiado o solicitante de protección internacional, sino que fueron modificaciones que afectaron primordialmente, como veremos a continuación, a la forma en la que se trataba a las personas que podían definirse a través de esta subjetivación jurídica del exiliado. Una vez más, la intensificación de las formas de gobierno securitario-humanitarias se produce a través del establecimiento de mecanismos prácticos de gobierno que crean un área importante de discrecionalidad para la labor de los agentes “de a pie de calle” encargados de aplicarla en el gobierno de la cotidianeidad. Pero tienen una relación central con las formas producción jurídica. Primero fue necesario construir al exiliado como una categoría jurídica particular, crear el sujeto de gobierno de este régimen humanitario como persona jurídica (el solicitante de asilo). En esta fase posterior, se construyen una serie de requisitos previos para poder acceder a la propia categoría jurídica de solicitante de asilo y estas cláusulas se hacen depender de una forma de saber-poder que es externa a las codificaciones jurídicas y que está vinculada a un campo burocrático particular, el humanitario, que es supranacional. Esto es una transformación sustantiva de las formas de categorización.

Una vez consolidada esta redefinición de la capacidad de categorización (y de exclusión por tanto), se produjo una revisión general del resto de instrumentos del SECA. A mediados de 2013, los otros cuatro instrumentos del sistema fueron siendo publicados.

3.4.3.3. Un sistema de arbitrariedad.

El primero, muy marcado por esta redefinición de las formas de determinación sobre la categoría del solicitante de asilo, fue el instrumento sobre los procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional¹⁹⁴. En este instrumento se establecían los mecanismos para realizar el proceso de selección entre los exiliados y su categorización (refugiado, protegido por razones humanitarias o inmigrante económico deportable).

En esta reforma desaparece todo el marco de garantías a cumplir a la hora de realizar la tramitación de una solicitud de protección internacional en las zonas de frontera que se encontraba en el punto 2 del Art. 35 de la antigua directiva y que es suprimido del Art. 43 de esta, sobre los Procedimientos fronterizos. Todas las consideraciones sobre las garantías a derechos fundamentales (información, derecho a intérprete y asistencia jurídica, ser recibidos por una autoridad) y las disposiciones sobre menores, todos, desaparecen de este punto. Esto está en relación con los procesos de detención y deportación expés que se realizan en las zonas de frontera. Hay que recordar que la primera codificación del SECA se había establecido antes de que naciera el Código de Fronteras Schengen y que se creara la imposibilidad jurídico-administrativa de acceder de manera regular al territorio europeo siendo exiliado. Así, en esta modificación del SECA queda recogido el proceso histórico de la fronterización de Europa y las dinámicas de gobierno securitario-humanitario.

el momento de resolver la solicitud, de conformidad con el artículo 4. A este fin, los Estados miembros garantizarán que se obtenga información exacta y actualizada de fuentes pertinentes como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo” (Art. 8, 2).

¹⁹⁴ La Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

Otro punto que se modifica y que es preocupante a nivel de garantías jurídicas es la posibilidad de declarar una solicitud de asilo inadmisibles si se trata de *“una solicitud posterior, cuando no hayan surgido ni hayan sido aportados por el solicitante nuevas circunstancias o datos relativos al examen de la cuestión de si el solicitante cumple los requisitos para ser beneficiario de protección internacional en virtud de la Directiva 2011/95/UE”* (énfasis añadido, Art. 33, 2, d). A esto se suma las disposiciones por las cuales un estado puede acelerar el procesamiento de una solicitud de protección internacional en frontera ante una serie de condicionantes y considerar la solicitud como infundada o manifiestamente infundada. Esta capacidad ya existía en la directiva anterior, pero aquí se amplían las condiciones bajo las cuales una solicitud puede considerarse infundada y manifiestamente infundada, por ejemplo el rechazo del solicitante de asilo a que sus huellas dactilares sean registradas en Eurodac¹⁹⁵. Hay que tener en cuenta que, ya desde la directiva anterior, se había establecido que los estados podían no proveer de asistencia jurídica gratuita para realizar una apelación si se considera que no hay posibilidades de que prospere. Esto genera un potencial círculo de exclusión administrativa de un solicitante de asilo. Imaginemos un caso:

Un exiliado llega a una frontera exterior y la cruza de manera no autorizada. Allí decide subirse a un tren tras haber entrado en el Espacio Schengen pues su objetivo es ir a Alemania. En el trayecto es detenido y entonces presenta su solicitud de asilo. En una primera revisión de su caso, la autoridad de un Estado Miembro determina que no hay evidencias para considerarlo un refugiado y se considera que ha *“prolongado su estancia ilegalmente en el territorio del Estado miembro y no se hubiese presentado a las autoridades ni formulado una solicitud de protección internacional a la mayor brevedad posible”* (Art. 31, 8, h). Por ello su solicitud se considera manifiestamente infundada y no recibirá asistencia jurídica para solicitar una revisión. Sin embargo, teniendo un representante legal para este primer proceso, no se le informa directamente al exiliado sino a éste de la decisión. Tras un tiempo (detenido o no), el exiliado no es expulsado. Él piensa que su caso ha sido mal estudiado, lo que puede suceder por muchas razones (porque la asistencia lingüística no fue buena, quizás porque se le informó en una lengua que se presumía que entendía sin realmente hacerlo, etc.) y vuelve a presentar una solicitud. Para la nueva solicitud no puede aportar ninguna otra prueba material o documental (que no existen en la mayoría de casos); por ello, su nueva solicitud será automáticamente inadmisibles, será detenido nuevamente y vuelto a amenazar con la pena de la deportación. Para defenderse de este proceso administrativo de detención y deportación no tendrá acceso a asistencia jurídica gratuita.

En todo este ciclo, la única autoridad que interviene y suprime repetidamente las garantías procesales del sujeto es la misma autoridad que tiene potestad para categorizarlo y excluirlo en función de su resolución sobre la condición jurídico-administrativa del individuo. En la práctica existen casos como el que he descrito, y algunos han terminado con el reconocimiento como refugiado de la persona que fue rechazada y expulsada por un estado anterior (por ejemplo, gente rechazada en Bulgaria o Hungría que fue reconocida en Alemania)¹⁹⁶. Esto

¹⁹⁵ *“El solicitante se negase a acatar la obligación de que le sean tomadas las impresiones dactilares de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento (UE) no 603/2013...”*, Art. 31, 8, i.

¹⁹⁶ Conocí un caso como este en Calais, un joven iraquí que había vivido esta situación y había realizado dos veces el viaje desde Turquía. A pesar de todo, el reconocimiento de su situación no le permitía reunirse con sus familiares que vivían en Reino Unido...

significa que al crearse de este marco jurídico se establecen las bases para unas dinámicas de gobierno que se aumentan de facto la discrecionalidad y arbitrariedad de los agentes securitario-humanitarios a la hora de evaluar la situación de las personas y la indefensión en los procesos ante estas decisiones.

3.4.3.4. La detención humanitaria.

En paralelo a esta intensificación de la capacidad de los estados de excluir rápidamente del sistema de asilo a los solicitantes considerados “fraudulentos”, se modificaron las normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional¹⁹⁷. La modificación de esta Directiva se vinculaba al objetivo de limitar los procesos de exilio hacia Europa y mostraba la creciente conexión entre las formas de gobierno humanitario y las securitarias. El principal efecto es el desarrollo de toda una serie de disposiciones que establecen las condiciones para el “internamiento” de los solicitantes de asilo. Mientras en la Directiva precedente¹⁹⁸ la detención se establece en un sentido humanitario más tradicional, como el que se vincula a los campamentos de refugiados, en el cual la detención se basa en la vinculación de la asistencia a la permanencia en el lugar asignado al solicitante de asilo (ver caso etnográfico de Katsikas), en la nueva directiva se ve los resultados de la hibridación de la lógica de gobierno securitario-humanitaria, donde el internamiento toma la características de la detención punitiva que se había venido desarrollando en Europa bajo el régimen de detención y deportación.

La redacción jurídica de las condiciones de internamiento es muy relevante. Se realiza aplicando las dos fórmulas de redacción que he descrito en este capítulo como definitorias de las nuevas formas de codificación, la fórmula “en respeto con” / “sin perjuicio de” y la fórmula “excepcionalmente”. Gracias a ello, se establece una disposición minuciosa de cómo los estados pueden reducir a la condición de detención punitiva a los solicitantes de asilo, y limitar los elementos más básicos de las condiciones de detención que las diferencian de una detención criminal. Al establecer las condiciones específicas del internamiento y habiendo ampliado las condiciones en las cuales puede establecerse la sospecha sobre los solicitantes de asilo, la provisión de no internar a una persona por el mero hecho de ser solicitante de asilo se desvirtúa porque no existen provisiones similares a cómo establecer unos mecanismos de control “menos coercitivos”. Esto generó todo un complejo movimiento en el que se enlazan de manera particular las formas de detención humanitaria y las formas de detención securitaria, especialmente en las zonas y lugares de frontera.

Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

¹⁹⁷ Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

¹⁹⁸ Directiva 2003/9/CE del Consejo.

CAPÍTULO II

Disposiciones Generales sobre las condiciones de acogida.

Artículo 10

Condiciones del internamiento

1. El internamiento de los solicitantes se llevará a cabo, por norma general, en centros de internamiento especializados. Cuando un Estado miembro no pueda proporcionar la acogida en un centro de internamiento especializado y deba recurrir a centros penitenciarios, el solicitante internado será mantenido separado de los presos comunes y se aplicarán las condiciones de internamiento establecidas en la presente Directiva.

Por regla general, los solicitantes internados se mantendrán separados de los otros nacionales de terceros países que no hayan presentado una solicitud de protección internacional.

Cuando los solicitantes no puedan mantenerse internados separados de otros nacionales de terceros países, el Estado miembro de que se trate garantizará la aplicación de las condiciones de internamiento establecidas en la presente Directiva.

2. Los solicitantes internados tendrán acceso a espacios al aire libre.

3. Los Estados miembros garantizarán que las personas representantes del Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) tengan la posibilidad de ponerse en contacto con los solicitantes y de visitarlos en condiciones que respeten la intimidad. Esto se aplicará igualmente a cualquier organización que trabaje en el territorio del Estado miembro de que se trate en nombre del ACNUR en virtud de un acuerdo con dicho Estado miembro.

4. Los Estados miembros garantizarán que los familiares, los asesores jurídicos o consejeros y las personas representantes de organizaciones no gubernamentales competentes reconocidas por el Estado miembro de que se trate tengan la posibilidad de ponerse en contacto con los solicitantes y de visitarlos en condiciones que respeten la intimidad. Podrán imponerse límites al acceso solo cuando, en virtud del Derecho nacional, sean objetivamente necesarios para la seguridad, el orden público o la gestión administrativa del centro de internamiento, siempre que el acceso no resulte por ello seriamente restringido o imposibilitado.

5. Los Estados miembros garantizarán que los solicitantes internados reciban sistemáticamente información con explicaciones sobre las normas aplicables en el centro y sobre sus derechos y obligaciones, en una lengua que comprendan o cuya comprensión sea razonable suponerles. Los Estados miembros podrán establecer excepciones a esta obligación, en casos debidamente justificados y por un período razonable que será lo más breve posible, cuando el solicitante esté internado en un puesto fronterizo o en una zona de tránsito. Esta excepción no se aplicará en los casos mencionados en el artículo 43 de la Directiva 2013/32/UE.

3.4.3.5. La reforma del sistema de Dublín y Eurodac.

Por su parte, la revisión de Dublín (III) y Eurodac¹⁹⁹, fueron los instrumentos menos modificados, que se adaptaron simplemente al desarrollo de las nuevas agencias (EASO en particular), los nuevos instrumentos de vigilancia e intercambio de información de la UE (con el auge de la posición de Frontex y de LISA) manteniendo su lógica interna intacta.

Estos reglamentos han sido la piedra angular del SECA, como instrumentos primeros en los que se consolidaba la hibridación de los elementos securitarios y humanitarios. Es interesante destacar que cuando se procedió a modificar Dublín, la valoración general sobre este era muy positiva: *“A la vista de los resultados de las evaluaciones realizadas sobre la aplicación de los instrumentos de la primera fase, en la fase actual procede confirmar los principios en que se sustenta el Reglamento (CE) no 343/2003, e introducir, al mismo tiempo, las mejoras necesarias a la luz de la experiencia, en la eficacia del sistema de Dublín y la protección concedida a los solicitantes al amparo de dicho sistema.”*.

¹⁹⁹ Reglamentos (UE) n ° 604/2013 y 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Sin embargo, ya dos años más tarde, al publicarse la Agenda Europea de Migración se declaraba que el sistema estaba fallando y se empezaba a proyectar una nueva reforma que todavía no se ha producido a mediados de 2019. En la Agenda se señalaba que *“Pese a que las últimas mejoras introducidas en el plano jurídico remontan solo a 2014, el mecanismo de reparto de responsabilidades en relación con el examen de las solicitudes de asilo el («sistema de Dublín») no está funcionando como debería. En 2014, cinco Estados miembros tramitaron el 72 % de las solicitudes de asilo en la UE. La UE puede prestar más asistencia, pero las normas han de aplicarse íntegramente”* y añadía *“Cuando se concibió el sistema de Dublín, Europa se hallaba en una fase diferente de la cooperación en materia de asilo. Los flujos de entrada a los que se enfrentaba eran de naturaleza y escala diferentes. Cuando la Comisión emprenda su evaluación del sistema de Dublín en 2016, podrá basarse en la experiencia adquirida con los mecanismos de reubicación y reasentamiento. Ello permitirá determinar si es necesario revisar los parámetros jurídicos del sistema de Dublín para conseguir una distribución más equitativa de los solicitantes de asilo en Europa”*.

El objetivo es por tanto dejar en pie el edificio jurídico del sistema de Dublín. Sin embargo, yo considero que esto no debe interpretarse como la negativa a un mayor reparto a nivel europeo, que de hecho lleva dándose desde 2016 a través de las soluciones ad hoc establecidas. La cuestión es que el sistema de Dublín permite establecer el gobierno humanitario de los exiliados en las fronteras exteriores de Europa: al establecer la obligatoriedad de controlar a los exiliados en el punto y en el estado en el que acceden a la UE se consiguen establecer formas de contención de los procesos de exilio en gran escala. Sólo gracias a esta obligatoriedad, que es la base del sistema de Dublín, puede conseguirse el desarrollo de unas estrategias de gobierno humanitario que combinan toda una serie de factores que son clave para entender la cotidianeidad de las zonas de frontera y las formas de exclusión / inclusión diferencial de los exiliados. Entre estas características destacan la detención humanitaria (en lugares como los Hotspots), la intervención en los procesos de decisión de agentes humanitarios institucionales, y la aplicación de “estrategias de agotamiento” (o de cansancio; de Vries y Guild, 2018) sobre los colectivos de exiliados²⁰⁰.

La contención en los estados y, más concretamente, en las zonas y lugares de frontera permite establecer unas dinámicas de gobierno duales, que tienen dos ritmos, dos temporalidades distintas. Una dinámica muy veloz, casi inmediata, por la cual las personas que son categorizadas como victimarios o como no-víctimas son rápidamente expulsadas o al menos detenidas, es una eliminación inmediata del “riesgo”, de la amenaza. La otra es la dinámica de reconocimiento, que es lenta. Está marcada por un tedioso ritmo burocrático, que se hace más tedioso con relación a la escala de los procesos de exilio, por lo que un proceso de exilio a gran escala encuentra una ralentización aun mayor de los ritmos. En esta dinámica dual se “expulsa” a la persona ilegalizada y se congela a la persona que debe ser reconocida en su estatus liminal de “solicitante de asilo”, algo que no le garantiza nada más que ser un sujeto de gobierno humanitario en esas zonas y lugares de frontera. Para que estas dos dinámicas

²⁰⁰ Que, como se ve en la etnografía de Katsikas, pueden pasar meses a la espera y sin novedades de su situación; más grave son estas situaciones en los propios Hotspots como el de Moria en Lesbos o en el Hotspot de Quios.

puedan ejercerse es necesario que Dublín perviva. Y por ello lo hace, a pesar de que se creen mecanismos de reparto de la “carga” de los solicitantes de asilo.

3.4.3.6. El sistema de Reubicación.

Así, en materia de “reparto de la carga” se estableció una solución ad hoc, el esquema de reubicación y reasentamiento, que se definieron en la Agenda Europea de Migración²⁰¹. El sistema de reubicación es el culmen de la filosofía de reparto (solidario) de la carga entre los estados europeos. Se aplica sobre los solicitantes de asilo que han presentado sus solicitudes en Grecia e Italia, y tiene por objetivo fundamental el reparto de la carga que estas solicitudes suponen en un momento definido como de emergencia humanitaria, en términos de “una considerable presión” y reconociendo que *“Italia y Grecia en particular han experimentado flujos sin precedentes de migrantes, incluidos solicitantes de protección internacional”*.

El 14 de septiembre primero y después el 22 del mismo mes se establecía el reparto de 160.000 (40.000 + 120.000) solicitantes de asilo, que serían trasladados desde estos dos estados fronterizos al resto de estados. Las negociaciones mostraron el rechazo inicial de los estados, que debatieron sobre qué factores debían pesar más a la hora de recibir a estos solicitantes de asilo, si el PIB, la población, o la propia situación migratoria de los países; todo ello muestra la naturalización de la interpretación de los procesos de protección internacional como una carga social a cuya responsabilidad los estados prefieren no tener que hacer frente. Entre los más activos en el rechazo estuvieron Hungría y Eslovaquia, y de una manera un tanto más particular Polonia (que lidiaba con su propia “crisis de refugiados” provenientes de Ucrania). El rechazo fue tal que la cuestión se llevó ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, donde se falló en contra de estos Estados Miembro²⁰². Más allá de los rechazos espectacularizados, el incumplimiento respecto a los compromisos adquiridos fue masivo. Al final de la fecha prevista (septiembre de 2017) muy pocos estados habían cumplido con sus compromisos²⁰³.

La composición del programa se modificó sobre la marcha en varias ocasiones, no sólo para incorporar nuevos compromisos y ampliar las cuotas (como pasó el 22 de septiembre de 2015 o el 26 de septiembre de 2016) sino para introducir variaciones esenciales en el sistema de funcionamiento. Un ejemplo fue la inclusión dentro de las cuotas de reubicación a los “reasentados” desde Turquía en la modificación de septiembre de 2016²⁰⁴ establecía que el nuevo punto 3bis del Art. 4 señalara esta opción:

“En relación con la reubicación de solicitantes a la que se refiere la letra c) del apartado 1, los Estados miembros pueden optar por cumplir su obligación admitiendo en su territorio a nacionales sirios presentes en Turquía, con arreglo a programas nacionales o

²⁰¹ El sistema de Reubicación se estableció a través de la Decisiones (UE) 2015/1523 y 2015/1601 del Consejo, de 14 y 16 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia.

²⁰² https://www.elconfidencial.com/mundo/2017-09-06/la-justicia-frena-los-pies-a-hungria-y-eslovaquia-tienen-que-aceptar-el-reparto-de-refugiados_1439126/

²⁰³ En el siguiente artículo puede encontrarse una cartografía interactiva de los porcentajes de cumplimiento:

<https://www.elmundo.es/grafico/sociedad/2017/09/26/59ca2d09468aeb9f118b45f1.html>

²⁰⁴ Decisión (UE) 2016/1754 del Consejo.

multilaterales de admisión legal de personas con una necesidad manifiesta de protección internacional diferentes del programa de reasentamiento que fue objeto de las Conclusiones de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de 20 de julio de 2015. El número de personas así admitidas por un Estado miembro dará lugar a la correspondiente reducción de su obligación”²⁰⁵ (énfasis añadido).

Otras modificaciones del programa respondieron a actuaciones de los Estados Miembro que rechazaron su participación o rechazaron a determinados solicitantes de asilo y quisieron aplicar sobre ellos la deportación bajo el modelo de Dublín. En una nota al pie de uno de los informes de seguimiento de los programas de reubicación y reasentamiento se presenta se recoge las consecuencias violentas de este sistema de gobierno humanitario sobre las personas exiliadas:

“Un total de 2.765 candidatos a la reubicación fueron rechazados por los Estados miembros de reubicación o remitidos al procedimiento de Dublín o al procedimiento nacional griego, y un pequeño número de ellos falleció; 2.632 solicitudes registradas no fueron finalmente propuestas a los Estados miembros por el Servicio de Asilo griego, bien porque se transfirieron en su mayoría al procedimiento de Dublín, bien porque presentaban alguna otra causa de inadmisibilidad; algunas de las solicitudes aún no se han presentado a los Estados miembros”²⁰⁶ (énfasis añadido).

No se supo nada más respecto a esto. Números rojos en una crónica, los exiliados que buscaban protección en Europa habían pasado, en pocas décadas, de ser héroes de la libertad a ser primero meras personas jurídicas, desposeídas de su relevancia política, y en la actualidad una “carga”, contabilizada en cifras de víctimas que debían ser atendidas y gestionadas según planes de acción humanitarios.

3.4.3.7. El inicio de la cooperación con Turquía.

Parte de esta forma de gestión humanitaria establecida desde Europa pasaba por la constitución de un modelo de intervención específico en cooperación a Turquía, compuesto por el Plan de Acción Conjunto UE-Turquía del 15 de octubre de 2015 y la Declaración UE-Turquía del 16 de marzo de 2016, donde se crea el sistema de Reasentamiento.

El Programa de Reasentamiento desde Turquía es una parte integrante del sistema de cooperación que se instauró como vía para hacer frente a la “crisis de los refugiados sirios”. Este era parte de un conjunto de medidas concretas presentado a través de la Declaración UE-Turquía. Este modelo de cooperación en el gobierno de las fronteras es emblemático de las

²⁰⁵ Es muy significativo señalar como el recuento sobre los solicitantes de asilo admitidos se mantuviera por separado.

²⁰⁶ Decimoquinto informe sobre reubicación y reasentamiento COM(2017) 465 final. Nota al pie 2. Si la segunda cifra se refiere a las solicitudes de ese grupo de exiliados rechazados, el “pequeño número de ellos (que) falleció” sería de 133 personas que perdieron la vida bajo el control del gobierno humanitario europeo. No he encontrado más información al respecto y no puedo confirmar esta deducción. Sea cual sea la cifra, la situación habla por sí sola. El informe es accesible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52017DC0465>

nuevas dinámicas del gobierno de la lógica securitario-humanitaria, por ello le dedicaré un tratamiento un poco más detallado y cerraré el apartado con su análisis.

La cooperación con Turquía es un proceso que se remonta a los años precedentes a la llamada crisis de los refugiados. “El 16 de diciembre de 2013, la Unión Europea (UE) y Turquía iniciaron el Diálogo de Liberalización de Visados (DLD), en paralelo con la firma del Acuerdo de Readmisión UE-Turquía”²⁰⁷. El 7 de mayo de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea²⁰⁸ el “Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales”. A través de este acuerdo se establecía un compromiso de readmisión que iba más allá de los ciudadanos turcos y afectaba a los migrantes irregularizados que accedieran desde Turquía, cuya gestión de la frontera exterior con Bulgaria y, especialmente, con Grecia ha sido tristemente famosa, en especial en la región del Evros²⁰⁹. El acuerdo fijaba un plazo de tres años antes de que las cláusulas del acuerdo fueran aplicables a los nacionales de terceros países que migraban de manera irregular de Turquía hacia la EU; es decir, hasta mediados de 2017 Turquía solo readmitiría a sus propios nacionales si estos se encontraban en situación irregular o habían accedido de manera irregular al territorio de algún estado miembro de la UE. A pesar de esta cláusula en el texto (jurídicamente vinculante), este acuerdo sirvió de legitimación para que la Comisión y el Consejo desarrollaran la estrategia para la gestión cooperativa del control y vigilancia fronteriza durante los momentos centrales de la “crisis de los refugiados”.

El Plan de Acción conjunta de octubre de 2015 suponía avanzar (de manera extraordinaria) en la aplicación del Acuerdo de Readmisión sin que se hubieran finalizado los procesos de ratificación internos. Se creó para ello un marco de cooperación efectiva y financiera para alcanzar tres objetivos: (1) abordar las causas profundas que conducen a la afluencia masiva de sirios; (2) apoyar a los sirios bajo protección temporal y a sus comunidades de acogida en Turquía; y (3) reforzar la cooperación para prevenir los flujos migratorios irregulares hacia la UE. Los dos primeros objetivos se desarrollarían a través del desembolso millonario de la UE a Turquía, que se vinculaba no sólo a proyectos concretos para hacer frente a las necesidades humanitarias de los exiliados, sino a todo el sistema de gobierno de las fronteras de Turquía desde la construcción del muro en su frontera con Siria²¹⁰ hasta la formación y equipamiento de la guardia costera que pasaría a colaborar estrechamente con Frontex. La obligación hacia Turquía no se imponía como obligación jurídica, sino a través de la condicionalidad de la cooperación financiera de la UE hacia Turquía, que debía emprender una serie de medidas políticas claramente definidas como el alineamiento con la política de visados hacia terceros países de la UE²¹¹, el registro y la provisión de documentación a todos los migrantes presentes

²⁰⁷ <https://www.avrupa.info.tr/en/visa-liberalisation-dialogue-6896>

²⁰⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L:2014:134:TOC>

²⁰⁹ Para más detalle, ver estudio etnográfico de Katsikas.

²¹⁰ Muro que, además, separaba la región kurda de Turquía del Kurdistán sirio e iraquí, cada vez más integrado y activo políticamente a nivel internacional.

²¹¹ Para evitar que viajeros de otras regiones “aprovecharan la situación” para acceder a la UE. El desarrollo de este sistema de viaje informal hacia la UE era un negocio tradicional en Turquía. Un ejemplo es el Caso de la Gran Sala del TJUE de Shamsu Abdullahi contra Bundesasylamt (Austria), protagonizado por una somalí que había accedido desde Turquía. Para un análisis jurídico ver (Magaz Urquidi, 2014).

en su territorio, o la cooperación con Frontex en el ámbito operativo y en el intercambio de información.

3.4.3.8. La declaración UE – Turquía y el bloqueo de las rutas hacia Europa.

En marzo de 2016, este marco de cooperación se amplió por la “Declaración UE – Turquía”, que establecía una serie de acciones específicas que realizarían en cooperación con el objetivo de “poner término a la migración irregular desde Turquía a la UE”. Ya se celebraban los *“muchos avances, como la apertura, por parte de Turquía, de su mercado laboral a nacionales sirios bajo protección temporal, la introducción de nuevos requisitos de visado para los sirios y personas de otras nacionalidades, el incremento de los esfuerzos de seguridad por parte de los guardacostas y policías turcos y un intercambio de información más intenso”*. Se establecieron nueve ámbitos de acción, dentro de los cuales cuatro tenían relación con el bloqueo del proceso de exilio hacia Europa:

(1) *“Todos los nuevos migrantes irregulares que pasen de Turquía a las islas griegas a partir del 20 de marzo de 2016 serán retornados a Turquía”* (énfasis añadido), esto implicaba la deportación de exiliados de guerra a los que se les negaba el derecho a solicitar el asilo en Europa y en definitiva, a obtener el estatus de refugiados ya que Turquía, por mucho que hubiera establecido un marco de protección temporal para los sirios, mantenía la limitación geográfica de la Convención de Ginebra de 1951 y sólo los Europeos podían ser “refugiados” bajo su modalidad de aplicación.

(2) *“Por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasentará a otro sirio procedente de Turquía en la UE, teniendo en cuenta los criterios de vulnerabilidad de las Naciones Unidas”*. Este es el llamado posteriormente “mecanismo 1x1” sobre el que se crea el sistema de reasentamiento entre los Estados Miembro de la UE. La cuestión es que no sólo se estaba deportando a los sirios, sino que otras muchas ciudadanías se daban entre los exiliados que llegaban en exilio a través de Turquía. Este programa implicaba una discriminación explícita en función de la nacionalidad, algo que se oponía a las leyes europeas e internacionales pero que no impidió ni la creación ni el empleo sistemático de este marco de acción como marco normativo para el gobierno en y a través de las fronteras.

(3) *“Turquía tomará todas las medidas necesarias para evitar que se abran nuevas rutas marítimas o terrestres de migración ilegal²¹² desde Turquía a la UE y cooperará a tal efecto con los estados vecinos, así como con la UE”* (énfasis añadido). Como se ha explicado en este capítulo un “refugiado” no puede ser un migrante “regular” bajo las actuales reglas de las fronteras Schengen. La aplicación de esta medida es de las cuestiones más controvertidas de las prácticas de gobierno europeo; muestra las tensiones y los puntos de quiebra de las formas de gobierno securitario-humanitarias. La lucha contra el tráfico de migrantes pasa por tener que disparar a los botes que los transportan para poder salvar sus vidas²¹³.

²¹² Es interesante ver como las reminiscencias del lenguaje tradicional permanecen a pesar de los cambios oficiales de léxico cuando se redactan y traducen determinados documentos.

²¹³ Un caso conocido por el filtrado de la información a la prensa es accesible en el siguiente enlace. Este caso se produjo antes de la Declaración, cuando todavía Turquía no hacía “todo lo necesario”.

(4) Sólo a partir de que se haya acabado con las nuevas llegadas de exiliados (o que se hayan “reducido de manera sustancial y duradera”), se establecería un mecanismo de recepción humanitaria que sería voluntario para los estados miembro. La teoría por la que la posibilidad de un sistema de asilo está condicionada a la lucha contra la inmigración “ilegal” tiene aquí su plasmación empírica.

Los siguientes cinco aspectos establecían las ventajas que recibiría Turquía de este acuerdo, entre los que se destacaba la liberalización de los visados para los ciudadanos turcos, el desembolso de “3.000 millones de euros inicialmente”²¹⁴, el avance en la unión aduanera entre la UE y Turquía, la reactivación de la candidatura de Turquía para ser miembro de la UE²¹⁵, y la participación de la UE en el desarrollo de las condiciones para la “acogida humanitaria de los sirios en Turquía”.

La aplicación de este paquete de medidas supuso la drástica reducción de las llegadas irregulares de exiliados a la UE desde Turquía. En sólo un año las llegadas cayeron de las 988.703 – a – 27.711²¹⁶, que era la prioridad declarada por la UE. Este plan ha llevado a su epítome el nuevo dogma de gobierno (securitario-humanitario): “*salvar vidas mientras se combate el tráfico de migrantes*”. En el “*Segundo informe sobre los progresos realizados por Turquía en el cumplimiento de los requisitos de su hoja de ruta para la liberalización de visados SWD (2016) 97 final*”²¹⁷, queda claro que, desde este paradigma, las operaciones de los guardacostas son la vía para alcanzar el doble objetivo de salvar vidas y combatir la migración irregular. Es interesante destacar que en el documento se contabilizan en una misma cifra los migrantes detenidos y rescatados, estableciendo una equivalencia de los procedimientos de detención y salvamento:

“El más importante de los requisitos que quedan por cumplir está relacionado con la necesidad de Turquía de ‘llevar a cabo controles fronterizos y vigilancia de fronteras adecuados [...] de tal manera que se produzca una reducción significativa y sostenida del número de personas que consiguen cruzar ilegalmente las fronteras turcas, tanto para entrar como para salir de Turquía’. (...) Hay que reconocer que los guardacostas

<https://theintercept.com/2016/08/22/coast-guard-fired-at-migrant-boats-european-border-agency-documents-show/>

²¹⁴ La cantidad terminó duplicándose.

²¹⁵ Esto se afirmaba en un clima en el que el régimen turco estaba llevando a cabo una campaña importante contra los medios de comunicación críticos con las políticas del gobierno de R. Erdogan y se desarrollaban acciones de guerra contra la propia población del Kurdistán Turco, amparado en la lucha contra el PKK (Partido Marxista considerado como un grupo terrorista por la UE). <https://www.lavanguardia.com/internacional/20160305/40213507636/policia-turquia-asalta-redaccion-diario-zaman.html> (cierre del Zaman) y https://www.eldiario.es/desalambre/Activistas-denuncian-masacres-Erdogan-Kurdistan_0_483652462.html (ataques contra Cirze)

²¹⁶ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/eu_turkey_statement_17032017_en.pdf La cifra de llegada no coincide con la de Frontex sobre llegadas en “Ruta del Mediterráneo Oriental” porque se incluyen aquí también las llegadas a través de la frontera terrestre de Turquía con Grecia y Bulgaria que Frontex contabiliza de manera separada.

²¹⁷ Sólo disponible en inglés, en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/turkey_second_progress_report_en.pdf y acompañado por un documento de trabajo disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52016SC0097>

turcos detuvieron y rescataron a unos 91.612 inmigrantes y refugiados en 2015, siete veces más que en 2014, que intentaban llegar de forma irregular a la UE. No obstante, las medidas adoptadas por las autoridades turcas siguen siendo insuficientes²¹⁸ a la vista de la magnitud de las llegadas irregulares²¹⁹.

En este proceso las formas de gobierno humanitarias se han convertido en un eje de la política de gobierno en y a través de las fronteras que está muy presente en la externalización de estos controles. No es sólo una legitimación, como si fuese una coartada (como muchos autores parecen sostener), sino que se han incorporado su lógica, de cosificación jurídica basada en la selección y categorización de los sujetos, sus actores, sus formas de generar conocimiento a través de la “audiencia personal” (lo que he llamado confesión biográfica), sus formas de evaluar los relatos personales y conectarlos con las informaciones de las redes transnacionales de actores humanitarios, y sus prácticas, como las formas de detención humanitaria (a través del “internamiento” o en otras formas más sutiles). En definitiva, se ha convertido en un pilar esencial del gobierno en y a través de las fronteras, y eso se hace evidente en su importancia para la externalización de esta forma de gobierno.

3.4.4. La expansión de la dimensión exterior de las políticas migratorias europeas.

En la segunda década del S. XXI la externalización del gobierno en y a través de las fronteras se ha intensificado. Desde 2011 y coincidiendo con las “Primaveras Árabes” el proceso se ha desarrollado en las tres dimensiones que lo caracterizan: (1) la exteriorización, el desplazamiento geográfico y la vinculación de terceros países a este régimen de gobierno; (2) la externalización normativa, el desarrollo de marcos jurídicos y marcos normativos específicos para este desplazamiento; y (3) la externalización económica, como un proceso complejo de cambio en la forma en la que se articula la inversión pública y los mercados.

3.4.4.1. El GAMM: los nuevos acuerdos marco y la ampliación del sistema de detención y deportación.

La externalización de las formas y dinámicas de gobierno de las fronteras se consolidó con la reformulación del GAM (Enfoque Global de Migración) que ha pasado a ser el GAMM o Enfoque Global en Migración y Movilidad²²⁰ en 2011²²¹. La actualización del enfoque se basaba en la incorporación de algunas cuestiones clave en el nuevo contexto sociopolítico, sobre todo a partir de las “Primaveras Árabes”, y por la voluntad de expandir a un verdadero nivel global las políticas de la UE sobre la gestión de las migraciones (recordamos que el GAM estaba centrado en África y el Mediterráneo).

El GAMM se imaginó ahora como “un enfoque y un método” que no debía limitarse geográficamente sino establecer unas formas de operar los acuerdos sobre el gobierno de las migraciones entre Europa y sus contrapartes, tanto estados individuales como, especialmente,

²¹⁸ El resultado final será la práctica eliminación de las migraciones irregularizadas a mediados de 2018.

²¹⁹ “3. Bloque 2: Gestión de la Migración”. El énfasis en negrita es original, el subrayado es añadido.

²²⁰ Es muy interesante ver como en los sitios oficiales el GAM y el GAMM se presenta como un inicio única, sin mostrar el cambio en su desarrollo y su momento de reformulación.

²²¹ Comunicación de la Comisión COM(2011) 743 final.

estructuras regionales (ver en el punto anterior la crítica de los estados parte del Acuerdo de Cotonou sobre la imposición de los marcos regionales como ámbitos de negociación por la UE).

Este enfoque abarcaría las cuatro dimensiones de la política de gobierno: “*migración legal y movilidad, migración irregular y trata de seres humanos, protección internacional y política de asilo, y maximización de la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad*”. Para alcanzar los objetivos establecidos en cada uno de estos aspectos:

“El Enfoque Global se basaba principalmente en algunos instrumentos específicos. a) perfiles migratorios, que se aplican en todo el mundo en más de 70 países, b) misiones de migración, que han tenido lugar en 17 países terceros, c) plataformas de cooperación, creadas por un periodo limitado en Etiopía, y d) Asociaciones de Movilidad, puestas en marcha con Moldova, Cabo Verde, Georgia y, más recientemente, con Armenia. (...) la política exterior de migración de la UE también se basa en la legislación de la UE y en los instrumentos jurídicos (hasta el momento, nueve acuerdos para facilitar los visados y trece acuerdos de readmisión de la UE, además de siete directivas sobre la migración legal e irregular), instrumentos políticos (un gran número de diálogos sobre políticas, a menudo acompañados de planes de acción), apoyo operativo y refuerzo de las capacidades (incluso a través de agencias de la UE tales como FRONTEX, OEAA y ETF²²²). (...) El GAMM está basado en este espectro completo de instrumentos y mecanismos que deben aplicarse de manera estructurada y sistemática. Esto se hará a través de marcos de asociación bilaterales adaptados que se negociarán entre la UE y cada país prioritario de que se trate” (énfasis añadido).

Los procesos de negociación de estándares y procesos políticos se enmarcan en una lógica regional (de trabajo con organizaciones regionales) y los marcos de asociación son establecidos a nivel particular con cada estado concreto. El modelo para estos marcos de asociación serán los “acuerdos de movilidad”, que habían nacido en la década anterior²²³ y que ahora se aplicarán con un énfasis particular a los países “vecinos” (participantes en la Política Europea de Vecindad). Esto se aplicó a través del desarrollo de acuerdos de este tipo con Marruecos (2013) y Túnez (2014), intentándose además un acuerdo similar con Libia que fue abortado por la guerra en el país.

Más allá de estos acuerdos específicos se ha desarrollado un sistema en el que las cláusulas para la cooperación en el gobierno de las migraciones y en particular, la lucha contra la inmigración irregular y el compromiso de readmisión, se han incluido en toda una serie de procesos de negociación de cooperación entre estructuras regionales. Dentro del GAMM, se han desarrollado procesos de diálogo con organizaciones de diferentes regiones: “el Proceso de Rabat”, “el Proceso de Praga”, “el Diálogo sobre la Migración con América Latina”, “el Proceso de Budapest” y “la Cumbre de La Valetta sobre la Migración”, que forma parte

²²² Frontex, EASO (con sus siglas en castellano OEAA), y la Fundación Europea de Formación (con sus siglas en inglés, ETF).

²²³ En la comunicación del GAMM se refieren a ellos como: “*La AM se adapta a los intereses comunes y las preocupaciones de los participantes del país socio y de la UE. La AM renovada ofrece la facilitación de visados sobre la base de un acuerdo de readmisión negociado simultáneamente. Debe seguir aplicándose un enfoque «más por más», lo que implica un elemento de condicionalidad, como manera de aumentar la transparencia y acelerar los avances hacia la celebración de estos acuerdos*”.

integrante del “Proceso de Jartum”. Los acuerdos alcanzados en estas reuniones van más allá de la gobernanza de la migración e incluyen avances en áreas importantes como las políticas comerciales y las políticas de cooperación al desarrollo. Así se impone la condicionalidad a través de cláusulas estratégicas como requisito previo para poder beneficiarse de otros aspectos del acuerdo marco, especialmente de las políticas de cooperación al desarrollo. Con esto se consigue una expansión e intensificación sin precedentes del sistema de deportación de la UE y sus Estados Miembro.

En un brillante artículo, J-P. Cassarino (2014: 132)²²⁴ señala que la expansión del sistema de deportación (que él llama Sistema de Readmisión) a través de los marcos impulsados por GAMM tienen como *“Parte de la razón de ser de estos acuerdos atípicos es responder de manera flexible a varias contingencias. El desequilibrio de costes y beneficios que caracteriza a la cooperación en materia de readmisión ha llevado a varios países de inmigración a optar por regímenes cooperativos flexibles que no requieren largos procesos de ratificación y que pueden ser fácilmente renegociados”*. A lo que añade: *“las antiguas potencias coloniales europeas que, dado el impacto impopular de la readmisión en sus relaciones históricas con sus antiguas colonias, suelen optar por acuerdos flexibles (y menos visibles) para garantizar un mínimo de cooperación sin poner en peligro sus relaciones estratégicas.”* (2014: 365). El autor, por otra parte, le da una especial importancia al desarrollo de una cultura política y a un conjunto de referentes simbólicos que están en la base de la generalización de estas formas de gobierno.

La importancia del GAMM y de los incentivos que ofrece para la expansión del sistema de deportación en particular y del sistema de gobierno de las fronteras en general no puede ser minimizada. En el Informe del Relator Especial François Crépeau de 2013²²⁵, el representante de Naciones Unidas señala que:

“La influencia de la Unión Europea como organización regional con competencias en el ámbito de la migración no puede pasarse por alto. Dada la importancia que tiene para el propio desarrollo de los países vecinos obtener unos regímenes de facilitación o liberalización de visados, la Unión Europea debe insistir en el establecimiento de un marco de derechos humanos en todas sus negociaciones sobre la migración. Cualquier planteamiento que omita la plena integración de los derechos humanos y las garantías jurídicas puede considerarse represivo y menoscaba la capacidad de la Unión Europea para actuar como modelo en lo que se refiere a la protección de los derechos humanos en todo el mundo”.

Como he intentado demostrar, el problema fundamental no ha sido la omisión de los DDHH en la formulación de los marcos de cooperación para el gobierno de las fronteras, sino que estos

²²⁴ A pesar de no estar de acuerdo en algunas de sus conclusiones recomiendo mucho la lectura de este artículo que parte desde una interpretación constructivista de la realidad sociopolítica y normativa, tomando en serio las formas de conocimiento como un factor en la configuración de la realidad y combinándola con las formas más amplias de organización e imaginación social de la realidad. Además cuenta con una excelente cartografía de la intensidad de los acuerdos de readmisión de los Estados Miembro.

²²⁵ Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, François Crépeau: Estudio regional: administración de las fronteras periféricas de la Unión Europea y sus repercusiones sobre los derechos humanos de los migrantes.

han sido incorporados bajo la dimensión humanitaria, que los hace depender de un proceso de selección y categorización provocando que de los derechos del hombre se pase al hombre de derechos, a la objetivación jurídica de la persona y la aplicación de unos cánones minimalistas sobre el individuo (hasta que, quizás, logre demostrar ser merecedor de un tipo de trato privilegiado como “refugiado”). Para N. Vaughan-Williams (2015: 91): *“De hecho, como reflejo de la naturaleza fundamentalmente ambigua de la GAMM de la Comisión de la UE y de la seguridad fronteriza humanitaria en general, la libertad de circulación y la protección de la vida de los viajeros ‘regulares’ de confianza dependen lógicamente y sustancialmente de la producción y contención de migrantes ‘irregulares’ no confiables en todo el espacio europeo de la UE”*. Para el autor esto prueba la profunda interconexión de estas lógicas *“más allá de una simple diferencia entre la ‘retórica’ del humanitarismo neoliberal de la UE, por un lado, y las violentas ‘realidades’ de la detención, por otro”*.

3.4.4.2. Del Enfoque a la Estrategia Global.

En 2016 se publicó la “Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea”²²⁶, instaurando la nueva aproximación de la UE a la acción exterior de la UE y vinculando esta con cuestiones internas de relevancia, incluida sus acciones en materia de migración y asilo. En la introducción al informe del primer año de vida de esta estrategia, F. Mogherini, Vicepresidenta de la Comisión Europea, destaca que *“hemos actuado con rapidez y unidos en la aplicación concreta, empezando por la seguridad y la defensa. En este ámbito, se ha logrado más en los últimos diez meses que en los últimos diez años”*²²⁷.

Esta estrategia global ha puesto de relevancia la transversalidad e importancia decisiva del gobierno de las fronteras y la cuestión migratoria en todas las prioridades políticas de la acción exterior de la Unión Europea. Las prioridades cinco prioridades establecidas fueron:

(1) “La seguridad de nuestra Unión”. Que pasa por “la gestión de las fronteras exteriores”: *“...las misiones y operaciones de la política común de seguridad y defensa (PCSD) pueden colaborar con la Guardia Europea de Fronteras y Costas y con las agencias especializadas (refiriéndose a la EASO y a LISA de manera implícita) de la UE para reforzar la protección de las fronteras y la seguridad marítima, con el fin de salvar más vidas, luchar contra la delincuencia transfronteriza y desarticular las redes de tráfico ilícito”*²²⁸.

²²⁶ Dentro de esta estrategia se ha insertado las operaciones militares relacionadas con el gobierno de las fronteras con objetivos securitarios-humanitarios. La Operación EUNAVFOR MED Sophia es una de las más utilizadas para promocionar la importancia y dimensión positiva de esta estrategia: <https://www.youtube.com/watch?v=tY0bmi6k3ng&feature=youtu.be>

²²⁷ Sólo disponible en inglés: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs-report-full_brochure_year_1.pdf

²²⁸ También se hace una declaración sobre la introducción de las políticas de gobierno de las fronteras hacia el interior, algo que ya hemos analizado pero que conviene señalar en su incorporación a la Estrategia Global: *“Trabajaremos en la lucha contra la radicalización, ampliando nuestras asociaciones con la sociedad civil, los agentes sociales, el sector privado y las víctimas del terrorismo, así como mediante el diálogo intercultural e interreligioso.”*

(2) “Estado y Resiliencia²²⁹ social”, dentro de la cual se establece un apartado específico sobre “una política migratoria más eficaz”, donde se señala que la UE centraría *“especialmente la atención en los países de origen y de tránsito de los migrantes y refugiados. Intensificaremos significativamente nuestros esfuerzos humanitarios en estos países, centrándonos en la educación, las mujeres y los niños. Junto con los países de origen y tránsito, elaboraremos enfoques comunes y específicamente ajustados en materia de migración, en los que ocuparán lugares destacados el desarrollo, la diplomacia, la movilidad, la migración legal, la gestión de las fronteras, la readmisión y el retorno”*.

(3) “Un enfoque integrado de conflictos”, que se basa en la búsqueda de la UE de *“contrarrestar, mediante la utilización coherente de las políticas interior y exterior, los efectos externos de la inseguridad que puedan derivarse de tales conflictos, que van desde la trata ilegal y el contrabando hasta el terrorismo.”*

(4) “Ordenes regionales de cooperación”, objetivo estrechamente conectado con el GAMM y los marcos regionales de negociación y cooperación apenas descritos, donde demuestra que su posición y preocupaciones principales no han cambiado tanto desde la formulación original del GAM: *“El Mediterráneo, el Oriente Próximo y partes del África subsahariana atraviesan un periodo turbulento cuyo resultado probablemente no se aclarará en varias décadas. La resolución de conflictos y la promoción del desarrollo y los derechos humanos en el sur son esenciales para afrontar la amenaza del terrorismo, los desafíos demográficos, de la migración y el cambio climático, así como para aprovechar las oportunidades de la prosperidad compartida”*.

(5) Por último, la “Gobernanza mundial para el S. XXI” en un contexto marcado por el inicio de las negociaciones de los “Pactos Mundiales” (los llamados “Global Compacts”, ver la publicación especial de: Gammeltoft-Hansen, Guild, Moreno-Lax, Panizzon, y Roele, 2017) “sobre Refugiados” y “para la Migración Segura, Ordenada y Regular”.

Esta estrategia global se establecía en paralelo a la creación de un nuevo marco de asociación con los terceros países que decidieran cooperar con la UE en la aplicación de la Agenda Europea de Migraciones²³⁰. En este marco se aprovechaban las redes establecidas a través de la Política Europea de Vecindad (revisada en 2014) y de una serie de diálogos de alto nivel sobre migración²³¹, y sobre ellas promocionaba un modelo de cooperación que se inspirase en el modelo creado por la Declaración UE-Turquía:

²²⁹ La definición de la resiliencia como *“la capacidad de los Estados y las sociedades para reformarse, aguantando así los desastres, y para recuperarse de las crisis internas y externas — (...) (...) Haciéndose eco de los objetivos de desarrollo sostenible, la resiliencia es un concepto más amplio, que abarca a todas las personas y a la sociedad en su conjunto (no trabajarán sólo apoyando a estados o instituciones públicas)”*.

²³⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento, 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.

²³¹ Que son diálogos ministeriales con los ministros responsables de las políticas de fronteras y de migraciones de terceros países “mantenidos por la alta representante/vicepresidenta (F. Mogherini) y la Comisión, y en algunos casos por Estados miembros en nombre de la UE en su conjunto. Ministros alemanes, franceses y neerlandeses han visitado terceros países en este contexto”. En el anexo 2 de la

“En el núcleo de la Declaración UE-Turquía, de 18 de marzo, se encontraba la imbricación de la gestión de la migración a ambos lados del mar Egeo, con un grado de cooperación sin precedentes entre la UE y un socio externo. De forma plenamente conforme con el Derecho internacional y de la UE, el objetivo era eliminar el incentivo para buscar rutas irregulares. Junto con el trabajo de la OTAN y de Frontex, su aplicación, incluida la readmisión de todos los nacionales de terceros países entrantes, tuvo repercusiones inmediatas en las travesías de Turquía a Grecia. Demostró que la cooperación internacional puede conseguir salvar vidas en el mar y romper el modelo de negocio de los traficantes. Esto se ha logrado a través de ayudas financieras, oportunidades de reasentamiento y perspectivas en materia de negociaciones en curso sobre visados y adhesión. Aunque cada país es diferente y la Declaración UE-Turquía refleja circunstancias particulares, sus elementos pueden inspirar la cooperación con terceros países clave e indicar qué palancas fundamentales deben activarse”.

La persecución de los objetivos de la Agenda de Migraciones, ya analizados, se pasaban a perseguir prioritariamente a través de su externalización. Para ello se remitía a una serie de fuentes de financiación como el “Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África” (creado en la Cumbre de la Valetta), “Fondo fiduciario regional de la UE en respuesta a la crisis siria”, la aportación comprometida por la UE en la “Conferencia de Londres como fondos adicionales para el Líbano, Jordania (y Siria)²³²”, Asistencia macrofinanciera a Túnez y Jordania, y otros “flujos totales de ayuda”, que se leen como la ayuda relativa a la cooperación al desarrollo: “Esto significaría que, siempre que todos los Estados miembros efectúen su aportación, se liberarán casi 8 000 millones EUR a lo largo del periodo 2016 – 2020 para el cumplimiento de los pactos, importe que complementarán los flujos anuales de la Ayuda Oficial al Desarrollo de la UE y de los Estados miembros”.

Así las políticas de gobierno en y a través de las fronteras adquieren un enorme volumen de mercado en términos financieros. La evolución de este marco de asociación puede seguirse a través de una completa gama de documentos que analizan el mismo con carácter periódico, llamados “Informes de seguimiento”²³³ y cuyos anexos (sólo en inglés) incluyen información detallada sobre las acciones realizadas en cada país asociado.

3.4.4.3. Las intervenciones militares como parte del gobierno securitario-humanitario.

Además de la externalización a través del desarrollo de procesos de reglamentación y el establecimiento de instrumentos financieros específicos, la UE ha aplicado otros métodos más directos para expandir sus dinámicas de gobierno. La intervención militar se ha convertido en un vehículo para llevar adelante el gobierno de las fronteras y su externalización. En 2012 y 2013 tres operaciones, que se han sostenido en el tiempo, fueron lanzadas.

versión en inglés de esta comunicación puede consultarse una lista completa de estos diálogos con terceros países como Afganistán, Bangladesh, Etiopía, Ghana, Costa de Marfil o, interesante para este apartado, Libia, con quien se mantuvo una reunión de este tipo en 2016, cuando ni siquiera había un gobierno claro en el país (de hecho la reunión fue celebrada en Túnez).

²³² para ver las bases teóricas de dicha conferencia, ver Betts y Collier, 2017.

²³³ Un ejemplo es el “Segundo Informe de Seguimiento” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52016DC0960> . En 2017 se realizó una evaluación completa del primer año de este marco: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3081_es.htm

La primera fue EUCAP Sahel Níger²³⁴, cuyo objetivo era *“En el contexto de la aplicación de la Estrategia de la Unión Europea para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel, la EUCAP Sahel Níger tendrá como objetivo mejorar la coordinación regional al afrontar retos comunes en materia de seguridad. En particular, la EUCAP Sahel Níger tendrá como objetivo contribuir al desarrollo de un enfoque integrado, multidisciplinario, coherente, sostenible y basado en los derechos humanos, entre los diferentes actores de la seguridad nigerinos en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada”* (énfasis añadido).

Como hemos señalado a la hora de analizar la Agenda Europea de Seguridad, una de las formas de delincuencia organizada que más preocupa a la UE es el “tráfico de migrantes y la trata de personas”. Esta campaña militar para fortalecer y cooperar con los actores securitarios nigerinos se lanzaba en paralelo al proyecto de construir un “centro polivalente” para la acogida y detención de migrantes en Níger, donde se desarrollarían los procesos legales y la asistencia humanitaria, incluida la “sensibilización” sobre los riesgos de la inmigración irregular y los programas de fomento del retorno voluntario (coordinados por OIM). La UE conecta esta misión militar en Níger y el centro polivalente²³⁵, con otra misión lanzada y en la que no se hace ninguna referencia al gobierno de las fronteras o de las migraciones, pero que está íntimamente relacionada con estos como uno de sus objetivos principales:

“Níger, uno de los países más pobres del mundo, es la principal ruta de tránsito hacia Libia. La Unión Europea apoya el desarrollo y la seguridad de Níger. En la región del Sahel, la Unión Europea también apoya el proceso político en Mali y el acuerdo de paz con los grupos armados del Norte. Este compromiso contribuye a la estabilidad gracias a la formación de las fuerzas armadas y de seguridad malienses. Se estudia un ulterior apoyo a la gestión de fronteras. Las misiones de la PCSD de la Unión en Níger y Mali contribuyen asimismo a los esfuerzos por prevenir la trata de seres humanos y el tráfico de migrantes. En la actualidad, la UE apoya la creación de un ‘centro polivalente’ en Agadez, importante punto de tránsito. El centro ofrecerá información y asistencia a los migrantes en situación de desamparo y ayudará a las personas dispuestas a regresar o integrarse en las comunidades de acogida” (énfasis añadido).

El “apoyo” en Mali se realiza a través de la misión “EUTM Mali”²³⁶, relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali). Por último, se establecieron operaciones militares en Libia, también en 2013, con la misión EUBAM Libia²³⁷. Esta misión sí que tiene explícitamente el objetivo de *“ayudar a las autoridades libias a desarrollar la capacidad de mejorar la seguridad de sus fronteras por tierra, mar y aire a corto plazo y a desarrollar una estrategia más amplia de gestión integrada de las fronteras a largo plazo”*. El caso de Libia merece una consideración particular por su trascendencia en esta segunda década del S. XXI.

²³⁴ Decisión 2012/392/PESC del Consejo.

²³⁵ En la Comunicación “Abordar la crisis de los refugiados en Europa: el papel de la acción exterior de la UE JOIN(2015) 40 final”. Aquí también se señala que *“La Unión Europea debe intensificar su acción para fomentar el retorno de migrantes irregulares a lo largo de las rutas. A este fin sirve el apoyo de la UE a la creación de un ‘centro polivalente’ en Agadez”*.

²³⁶ Decisión 2013/34/PESC del Consejo, de 17 de enero de 2013.

²³⁷ Decisión 2013/233/PESC del Consejo, de 22 de mayo de 2013, sobre la Misión de la Unión Europea de asistencia y gestión integrada de las fronteras en Libia.

3.4.4.4. La cooperación con Libia.

Las relaciones entre la UE y Libia constituyen un proceso fundamental para analizar este tipo de discursos y las prácticas que han producido. Un repaso de los desarrollos que ha vivido esta cooperación durante la segunda década del S. XXI es una referencia para entender cómo se ha desarrollado la externalización de las dinámicas de gobierno securitario-humanitario a pesar de todos los pesares: a pesar de la evidencia de la desestabilización del estado libio, a pesar del conocimiento de las violaciones sistemáticas de derechos humanos, a pesar del conocimiento de que se estaba financiando a grupos armados que perpetuaban el conflicto, a pesar de la evidencia del coste en vidas de la implantación de estas dinámicas de gobierno, a pesar de las críticas desde distintos niveles...

Tras el inicio de la Guerra en 2011, los pactos sobre política migratoria con Muamar Gadafi que mantenían países como Italia perdieron validez (Klepp, 2010). La UE se apresuró a entablar negociaciones con los nuevos gobiernos o fuerzas que se disputaban el estado libio. Las negociaciones sobre la gestión de los flujos migratorios fue una prioridad para la UE. Ya en mayo de 2013, la EU estableció la misión EUBAM Libia, cuyo único objetivo era apoyar y desarrollar las capacidades de los actores securitarios de Libia para establecer la seguridad no en relación con el conflicto que todavía estaba en curso sino para desarrollar una gestión integrada de las fronteras. La misión estableció como medios (1) *“la formación y la tutoría, apoyará a las autoridades libias en el refuerzo de los servicios fronterizos de acuerdo con las normas internacionales y las prácticas más adecuadas”*; (2) el asesoramiento *“a las autoridades libias sobre el desarrollo de una estrategia nacional libia de gestión integrada de las fronteras”*; y (3) *“las autoridades libias en el refuerzo de sus capacidades operativas institucionales”*.

Esta Misión se desarrolló en un contexto político altamente inestable, donde la contraparte que representa el gobierno libio carece de la capacidad efectiva para controlar el territorio del estado y menos aún para gestionar de manera coherente y sistemática las políticas públicas del mismo. Al “estabilizarse” la situación (algo muy relativo debido a la fragmentación y al clima de guerra que todavía sufre el estado donde, a mediados de 2019, no se ha alcanzado el cese definitivo de hostilidades bélicas), la UE desarrolló junto a las autoridades libias marcos de cooperación como aquellos diseñados junto a Turquía. En noviembre de 2017, en el marco de la “V Cumbre Unión Africana - Unión Europea” en Abidjan (o Abiyán, Costa de Marfil), se firmó la “Declaración Conjunta sobre la Situación de los Migrantes en Libia”²³⁸. La declaración se presentó como una continuación de las políticas y los acuerdos de la UE en la región, tanto en los objetivos como en los mecanismos para alcanzarlos, que ya se habían manifestado claramente en el Consejo Europeo del 22-23 de junio 2017²³⁹:

“Los líderes africanos y europeos, reunidos en Abidján para la V Cumbre UA/UE, debatieron los terribles informes de los medios de comunicación sobre el trato inhumano de los migrantes y refugiados africanos por parte de grupos criminales. Condenaron en

²³⁸ Usando simbólicamente el mismo título que para el marco de cooperación establecido con Turquía. Accesible en <https://www.africa-eu-partnership.org/en/stay-informed/publications/joint-statement-migrant-situation-libya-5th-african-union-european-union>

²³⁹ <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2017/06/22-23/>

los términos más enérgicos esos actos delictivos y expresaron su firme determinación de trabajar juntos para poner fin de inmediato a esas prácticas delictivas y garantizar el bienestar de los migrantes y refugiados. También acordaron comunicar ampliamente a los jóvenes sobre los peligros de estos viajes peligrosos y contra las redes de tráfico”.

Desde abril de 2017, los medios de comunicación han mostrado, como un nuevo “espectáculo de las fronteras”, los mercados de esclavitud en Libia (BBC, 2017). Esto ha tenido un gran impacto en la configuración del debate político, incluso si los escolares saben desde hace tiempo que este tipo de situaciones se estaban produciendo en el contexto de la externalización del sistema de gobierno de fronteras (Por ejemplo, Van Reisen y Rijken, 2015). Ya sobre el uso discursivo de la esclavitud en el ámbito del gobierno de las fronteras, N. De Genova (2016: 35) señalaba cómo:

“Con un discurso dominante que comparaba estratégicamente la migración a través del Mediterráneo (ahora equiparada con la ‘trata de seres humanos’) con la esclavitud, la invocación de la tragedia fue cínicamente reclutada como pretexto para fortificar diversas formas de las políticas de fronteras. Esto sólo actuó para exacerbar las condiciones materiales y prácticas de posibilidad para la escalada de muertes de migrantes, sirviendo inevitablemente para canalizar la movilidad humana ilegal hacia caminos y modos de paso cada vez más peligrosos. Si el ‘tráfico’ de emigrantes se asemeja realmente a la trata de esclavos, son precisamente las autoridades europeas las que tienen el poder de eliminarlo por completo (y de forma más o menos inmediata), invirtiendo la aplicación de la ley en las fronteras, lo que lo convierte en una necesidad absoluta. Parte del debate oficial gira en torno a la cuestión de las distintas formulaciones de una especie de humanitarismo militar...”

La afirmación de De Genova se ha podido constatar en la realidad de la evolución histórica de la situación de Libia. En junio de 2018, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas impuso sanciones contra seis individuos por actividades vinculadas al tráfico de personas²⁴⁰. Por primera vez se imponía una sanción a nivel UN por un motivo relacionado con la cuestión del tráfico de personas. Días más tarde, se desveló el escándalo del cual se hizo eco la prensa internacional: Uno de los sancionados, Abd al Rahman al-Milad, era líder en Zawiyah del cuerpo regional de guardacostas financiados por la EU²⁴¹. En el perfil de su caso, la razón se presenta así:

“Abd al Rahman al-Milad está al mando de la unidad regional de la guardia costera de Zawiyah, a la que se relaciona constantemente con la violencia contra los migrantes y con otros traficantes de personas. El Grupo de Expertos de las Naciones Unidas afirma que Milad y otros miembros de la guardia costera están involucrados directamente en el hundimiento de embarcaciones de migrantes utilizando armas de fuego. Al-Milad colabora con otros traficantes de migrantes, como Mohammed Kachlaf (a quien también se propone incluir en la Lista), quien, según las fuentes, lo protege para que realice operaciones ilícitas relacionadas con la trata y el tráfico de migrantes. En investigaciones

²⁴⁰ <https://www.un.org/press/en/2018/sc13371.doc.htm>

²⁴¹ <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/08/un-accuses-libyan-linked-to-eu-funded-coastguard-of-people-trafficking>

penales, varios testigos han declarado que unos hombres armados los recogieron en el mar con un barco de la guardia costera llamado Tallil (usado por Al-Milad) y los llevaron al centro de detención de Al-Nasr, donde los migrantes permanecen en condiciones brutales y reciben palizas presuntamente” (énfasis añadido)²⁴².

Esta experiencia histórica tan reciente nos permite repensar el control securitario-humanitario. La constatación empírica nos muestra como existen grandes peligros potenciales en la externalización intensificada del gobierno en y a través de las fronteras. Las consecuencias son muchas. La primera es la creación de una reserva de mano de obra vulnerable, que pasa a ser, en casos como el libio, literalmente esclava. La segunda es aumentar el riesgo del propio viaje. La tercera consecuencia es aumentar la demanda y los beneficios de las redes de tráfico de personas, a las que los migrantes deben acudir para conseguir siquiera salir de los países vecinos a la UE. La cuarta es que se pone en serio peligro la capacidad real de ejercitar el derecho a la protección internacional; merece la pena recordar que Libia no es signataria de la Convención de Ginebra de 1951 y esto no ha impedido la proyección de la construcción de centros para “refugiados” financiados por la UE (para que desde allí partan, en teoría, esquemas de reasentamiento como se hizo en la experiencia con Turquía). Todo este tipo de consecuencias ya se han presentado y constatado en la actualidad.

Quiero terminar el repaso de esta situación, que es el ejemplo más destacado de la externalización de las políticas de gobierno de las fronteras de la UE y que nos ofrece pistas de la dirección en la que se puede desarrollar en el futuro, con dos interpretaciones, o mejor dicho dos fragmentos de las interpretaciones sobre la realidad de la cooperación UE-Libia que acabo de analizar de manera somera. La primera interpretación es la que proviene de la Comisión²⁴³, mientras que la segunda es una Nota del Secretario General de Naciones Unidas²⁴⁴. Creo que los fragmentos hablan por sí solos.

Tercer informe de progresos sobre el marco de asociación con terceros países en el marco de la Agenda Europea para las Migraciones COM (2017) 205 final

2.2 Ruta del Mediterráneo Central

Libia

El apoyo a la gestión de los flujos migratorios en los países del norte de África situados en la ruta del Mediterráneo Central es una prioridad clara. Se movilizarán 200 millones de euros para proyectos en 2017, centrándose prioritariamente en proyectos relacionados con la migración en Libia. Ya en 2016, los proyectos se han centrado en Libia, con el objetivo de proporcionar protección a los migrantes más vulnerables y crear oportunidades socioeconómicas a nivel local. Una misión a principios de marzo dará seguimiento a la Comunicación conjunta y al Plan de aplicación de la Declaración de Malta. Esto

²⁴² <https://www.un.org/securitycouncil/es/sanctions/1970/materials/summaries/individual/abd-al-rahman-al-milad>

²⁴³ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/12301/Progress%20Report%20on%20the%20Partnership%20Framework%20with%20third%20countries%20under%20the%20European%20Agenda%20on%20Migration

²⁴⁴ <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/72/335>

es consecuencia de la visita del Primer Ministro Serraj a la UE en febrero.

Se están celebrando conversaciones para centrar el apoyo en la protección en los puntos de desembarque, así como en el apoyo humanitario a los migrantes que se encuentran en los centros de acogida y detención, al tiempo que se aumenta el apoyo a las alternativas a la detención. Se seguirá abordando la contribución a la estabilización socioeconómica de Libia, en particular a través del trabajo a nivel municipal. Esto contribuirá a mejorar la labor de rescate en el mar, incluida la formación de los guardacostas libios. La operación Sophia y la red Seahorse ya han formado a miembros de la Guardia Costera libia. La Operación Sophia ha completado un primer paquete de actividades que ha dado lugar a la formación de 93 personas y ha iniciado un segundo paquete de formación especializada en Malta. Ahora se están intensificando los esfuerzos. Se ha llevado a cabo un ejercicio de inventario de todas las actividades de formación en curso para llegar a un acuerdo sobre el establecimiento de un plan de formación global para el Servicio de Guardacostas de Libia. Existen mecanismos específicos de coordinación. La acción inmediata de la Comisión incluye la ampliación de la formación de caballitos de mar de la Guardia Costera libia, con 15 nuevos cursos de formación previstos para el período febrero-julio de 2017. Esto también se complementa con el apoyo a la gestión de la migración en el marco del Programa de Desarrollo y Protección Regional.

También se ha intensificado la coordinación con varias organizaciones de las Naciones Unidas, entre ellas el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización Internacional para las Migraciones, la Organización Mundial de la Salud, el Programa Mundial de Alimentos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, a fin de debatir ideas sobre una posible cooperación.

Este informe se publicó en diciembre de 2016. Unos meses después, en agosto de 2017, se presentó esta opinión al respecto en el marco de Naciones Unidas, un cuerpo que no puede ser tachado en ningún caso de nada sospechoso, de realizar “críticas de activista”, de falta de realismo o radicalismo.

Muerte ilícita de refugiados y migrantes. Nota del Secretario General (ONU). A/72/355

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Sra. Agnes Callamard, presentado en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 71/198 de la Asamblea.

CAPÍTULO III. Privación arbitraria de la vida en el contexto de las migraciones mixtas

B. Homicidios ilícitos cometidos por agentes de seguridad, entre ellos los guardias de frontera. Estados que prestan ayuda o asistencia en la comisión de asesinatos extrajudiciales y actos de privación de la vida

22. Una gama de entidades han informado de que los agentes estatales pueden ser responsables, directamente o en connivencia con grupos armados o redes delictivas, de cometer violaciones de derechos humanos contra los migrantes, en particular violaciones del derecho a la vida.

23. Por ejemplo en Libia, la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL) informa de violaciones graves

y generalizadas de los derechos humanos contra los migrantes cometidas por grupos armados, traficantes y tratantes de personas, empleadores privados, la policía, el Servicio de Guardacostas y el Departamento de Lucha contra la Migración Ilegal de Libia. La UNSMIL ha informado de que durante las intercepciones de embarcaciones de migrantes por parte de la guardia costera de Libia se han cometido actos que pueden constituir homicidios arbitrarios. La Corte Penal Internacional “está estudiando seriamente la posibilidad de abrir una investigación sobre los crímenes cometidos contra migrantes en Libia”.

C. Estados que prestan ayuda o asistencia en la comisión de asesinatos extrajudiciales y actos de privación de la vida.

37. Al financiar y capacitar a los organismos mismos que cometen esos abusos, los Estados que aportan financiación estarían contribuyendo a la pérdida de vidas humanas.

39. Toda asistencia que se preste en el contexto del control de la entrada de personas debe considerarse desde esa perspectiva. Si bien los Estados tal vez deseen que sus programas sean considerados como de carácter humanitario, también deben considerar si ellos en realidad están ayudando o contribuyendo a la privación arbitraria de la vida. Las iniciativas de financiación a los países de tránsito donde las violaciones de los derechos humanos son endémicas deben tener por objeto aumentar la protección y no ayudar o contribuir a que se cometan conocidas violaciones en nombre del control migratorio o fronterizo

Bibliografía del Capítulo 3.

- Agier, M. (2008). *On the margins of the world: the refugee experience today*. Malden, MA: Polity Press.
- Andrijasevic, R. (2004). *Trafficking in women and the politics of mobility in Europe*. (Tesis) Utrecht University Repository.
- Andrijasevic, Rutvica. (2009). Sex on the move: Gender, subjectivity and differential inclusion. *Subjectivity*, 29(1), 389–406.
- Appadurai, A. (1996). *Modernity at large: cultural dimensions of globalization*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Appadurai, A. (2017). *Hacer negocios con las palabras: el fracaso del lenguaje como clave para entender el capitalismo financiero*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Aradau, C., Huysmans, J. E. F., y Squire, V. (2010). Acts of European Citizenship : A Political Sociology of Mobility. *Journal of Common Market Studies*, 48(4), 945–965.
- Bauman, Z. (2008). *La sociedad sitiada*. Buenos Aires: FCE - Fondo de Cultura Económica.
- BBC. (2017). African migrants sold in Libya “slave markets”, IOM says - BBC News. Noviembre 17, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-africa-39567632>
- Beck, U. (1997). *¿Qué es la globalización?*. Buenos Aires: Paidós.

- Behrman, S. (2014). Legal subjectivity and the refugee. *International Journal of Refugee Law*, 26(1), 1–21.
- Betts, A., y Collier, P. (2017). *Refuge: transforming a broken refugee system*. St Ives (UK): Penguin Books.
- Bolkovac, K., y Lynn, C. (2011). *The whistleblower: sex trafficking, military contractors, and one woman's fight for justice*. New York: Palgrave Macmillan.
- Broberg, M. (2011). *The EU's Legal Ties with its Former Colonies. When Old Love Never Dies*. Danish Institute for International Studies.
- Carrera, S., den Hertog, L., Panizzon, M., y Kostakopoulou, T. (Eds.) (2018). *EU external migration policies in an era of global mobilities: intersecting policy universes*. Leiden: Brill Nijhoff.
- Carrera, S., Vosyliute, L., Allsopp, J., y Sanchez, G. (2018). *Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 Update*. Study Requested by the European Parliament LIBE Committee. Brussels.
- Casas-Cortes, M., Cobarrubias, S., y Pickles, J. (2016). 'Good neighbours make good fences': Seahorse operations, border externalization and extra-territoriality. *European Urban and Regional Studies*, 23(3), 231–251.
- Cassarino, J.-P. (2010). *Readmission Policy in the European Union*. Study Requested by the European Parliament LIBE Committee. Brussels.
- Cassarino, J.-P. (2014). A Reappraisal of the EU's Expanding Readmission System. *The International Spectator*, 49(4), 130–145.
- Castellani, S. (2018). Scivolando verso il basso. L'inserimento lavorativo dei nuovi migranti italiani e spagnoli in Germania durante la crisi economica. *Sociologia Del Lavoro*, (149), 77–93.
- Chakrabarty, D. (2000). *Provincializing Europe : postcolonial thought and historical difference*. Princeton University Press.
- De Genova, N. (2016). The "Crisis" of the European Border Regime: Towards a Marxist Theory of Borders. *International Socialism*, (150), 31–54.
- De Giorgi, A. (2012). Control de la inmigración, post- fordismo y menor elegibilidad: una crítica materialista de la criminalización de la inmigración en Europa. *Crítica Penal y Poder*, 0(2).
- De Lucas, J. (2002). *Blade Runner: el derecho, guardián de la diferencia*. México D.F.: Tirant lo Blanch.
- De Lucas, J. (2003). El modelo Blade Runner. *Le Monde Diplomatique Edición Española*, 88.
- de Vries, L. A., y Guild, E. (2018). Seeking refuge in Europe: spaces of transit and the violence of migration management. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(12), 2156-2166.
- Delanty, G., y Rumford, C. (2005). *Rethinking Europe*. Oxford: Routledge
- European Commission. (2013). *European Neighbourhood and Partnership Instrument. 2007 - 2013 Overview of Activities and Results*. Brussels.

- Faist, T. (2015). The mobility turn : a new paradigm for the social sciences ? Debates and Developments The mobility turn : a new paradigm for the social sciences ?. *Ethnic and Racial Studies*, 36(11), 1637–1646.
- Fassin, D. (2007). Humanitarianism as a Politics of Life. *Public Culture*, 19(3), 499–520.
- Foucault, M. (1992). *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.
- Foucault, M. (2002). *Vigilar y Castigar*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Foucault, M. (2008). *Seguridad, territorio, población: curso del Collège de France (1977-1978)*. Tres Cantos, Madrid: Akal Ediciones.
- FRA, (2016). *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them*. Vienna.
- Fukuyama, F. (1992). *The end of history and the last man*. New York: Free Pres.
- Gammeltoft-Hansen, T., Guild, E., Moreno-Lax, V., Panizzon, M., y Roele, I. (2017). What is a Compact? Migrantss Rights and State Responsibilities Regarding the Design of the UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. *SSRN Electronic Journal*.
- Geiger, M., y Pécoud, A. (2010). *The Politics of International Migration Management*. London: Palgrave Macmillan UK.
- Habermas, J. (1999). The European Nation-State and the Pressures of Globalization. *NLR*, 235, 217–234.
- Hernando de Larramendi, M., y Bravo, F. (2005). El lugar de la lucha contra la inmigración clandestina de origen subsahariano en las relaciones España-Marruecos. *Documentación Social*, (137), 207–226.
- Hess, S., Kasperek, B., Kron, S., Rodatz, M., Schwertl, M., Sontowski, S., (Eds.) y Assoziation A (2016). *Der lange Sommer der Migration: Grenzregime III*. Berlin / Hamburg: Assoziation A.
- Hobsbawm, E. (1994). *Historia el Siglo XX*. Buenos Aires: Crítica.
- Honneth, A. (Ed.), Butler, J., Geuss, R., y Lear, J. (2008). *Reification: a new look at an old idea*. New York: Oxford Press.
- Juss, S. S. (2005). The decline and decay of European refugee policy. *Oxford Journal of Legal Studies*, 25(4), 749–792.
- Kasperek, B., Kirchhoff, M., Neuhauser, J., y Schwiertz, H. (2017). The Return of the National? Migration, Borders and Nationalism. *Movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies*, 3(2), 147–161.
- Klepp, S. (2010). A Contested Asylum System : The European Union between Refugee Protection and Border Control in the Mediterranean Sea. *European Journal of Migration and Law*, 12, 1–21.
- Lavenex, S. (2006). Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control. *West European Politics*, 29(2), 329–350.

- Lavenex, S., y Kunz, R. (2008). The Migration–Development Nexus in EU External Relations. *Journal of European Integration*, 30(3), 439–457.
- Lebaron, G., y Ayers, A. J. (2013). The Rise of a ‘New Slavery’? Understanding African unfree labour through neoliberalism. *Third World Quarterly*, 34(5), 873–892.
- Lipsky, M. (2010). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. The Russel Sage Foundation.
- Magaz Urquidi, J. (2014). Tribunal de Justicia de la Unión Europea -- TJUE - Sentencia de 10.12.2013, Shamsu Abdullahi y Bundesaylamt, Asunto C-394/12, "Reglamento (CE) no 343/2003 ("Dublín II") - Criterios de determinación del Estado miembro responsable del tratamiento de una dem. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 48(mayo/agosto), 639–654.
- Malkki, L. H. (1996). Speechless Emissaries: Refugees, Humanitarianism, and Dehistoricization. *Cultural Anthropology*, 11(3), 377–404.
- Mameli, P. (2011). The Blue Helmets: Sexual Exploitation, Sex Trafficking and Organizational Culture in UN Peacekeeping Operations . IDEA.
- Martín-Díaz, E., y Roca, B. (2017). Spanish Migrations to Europe: From the Fordist Model to the Flexible Economy. *Journal of Mediterranean Studies*, 26(2), 189–207.
- Martín Díaz, E. (2004). Construyendo Mafias, Deconstruyendo Sujetos. Una Visión Crítica de la Legislación sobre el Tráfico de Mujeres y el Ejercicio de la Prostitución. *Revista Crítica Jurídica*, 23, 255–274.
- Mbembé, J.-A. (2003). Necropolitics. *Public Culture*, 15(1), 11–40.
- Menéndez, A. J. (2016). The Refugee Crisis: Between Human Tragedy and Symptom of the Structural Crisis of European Integration. *European Law Journal*, 22(4), 388–416.
- Mestre i Mestre, R. M. (2004). Las caras de la prostitución en el Estado español: entre la Ley de Extranjería y el Código Penal. En R. Osborne (Ed.), *Trabajador@s del sexo: derechos, migraciones y tráfico en el siglo XXI*, 245-261. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Mezzadra, S., y Neilson, B. (2017). *La frontera como método o la multiplicación del trabajo*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Moreno-lax, V. (2012). Hirsi Jamaa and Others v Italy or the Strasbourg Court versus Extraterritorial Migration Control ?, *Human Rights Law Review*, 12(3), 574–598.
- Moreno Lax, V. (2017). *Accessing asylum in Europe : extraterritorial border controls and refugee rights under EU law*. Oxford: Oxford University Press.
- Murray, J. (2002). Who Will Police the Peace-Builders? The Failure to Establish Accountability for the Participation of United Nations Civilian Police in the Trafficking of Women in Post-Conflict Bosnia and Herzegovina. *Columbia Human Rights Law Review*, 34.
- Naïr, S. (1998). La politique de codéveloppement liée aux flux migratoires. *Hommes et Migrations*, 1214(1), 47–57.
- Ong, A. (2006). *Neoliberalism as exception : mutations in citizenship and sovereignty*. Durham and London: Duke University Press.

- Papagianni, G. (2013). Forging an external EU migration policy: From externalisation of border management to a comprehensive policy?. *European Journal of Migration and Law*, 15(3), 283–299.
- Pascouau, Y. (2013). Strong attack against the freedom of movement of EU citizens : turning back the clock. https://www.epc.eu/pub_details.php?pub_id=3491
- Prashad, V. (2008). *The darker nations : a people's history of the third world*. London: The New Press.
- Rahola, F. (2003). *Zone definitivamente temporanee. I luoghi dell'umanità in eccesso*. Verona: Ombre Corte.
- Recchi, E. (2015). *Mobile Europe. The Theory and Practice of Free Movement in the EU*. New York: Palgrave Macmillan.
- Rehrl, J. (Ed.), Lindstrom, G., Biscop, S., Engel, R., Iklody, G., Amorim, L., de Ojeda, D., Legrand, J., Kammel, A., Serrano, P., Xavier, A. I., Tsitsikostas, G., Fearon, F., Schrötter, F., Rehrl, J., Löser, B., Giesecke, J. P., Maas, J., Saurugg, H., Järvinen, T., Lodder, D., Rutter, K. G., Scuppa, G., Missiroli, A., Legai, P., Domecq, J., Ganslandt, C., Savary, M., Boutillier, C., Sailer, H., Mengelberg, S., Malikkides, C., Koukhol, H., Dubois, D., y Gell, H. (2017). *Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Vienna: Armed Forces Printing Centre.
- Reslow, N. (2012). Deciding on EU External Migration Policy: The Member States and the Mobility Partnerships. *Journal of European Integration*, 34(3), 223–239.
- Rigo, E. (2007). *Europa di confine. Trasformazioni della cittadinanza nell'Unione allargata*. Roma: Maltemi.
- Sandri, E. (2018). 'Volunteer humanitarianism': Volunteers and humanitarian aid in the jungle refugee camp of Calais. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(1), 65–80.
- Sassen, S. (2001). Spatialities and temporalities of the global: elements for a theorization. En A. Appadurai (Ed.), *Globalization.*, 260 -268. Durham y London: Duke University Press.
- Sassen, S. (2013). *Territorio, autoridad y derechos*. Madrid: Katz.
- Sassen, S. (2014). *Expulsions : brutality and complexity in the global economy*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Schilde, K. (2017a). The Blurring of European Security and Defense. En K. Schilde (Ed.) *The Political Economy of European Security*, p. 250–262. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schilde, K. (2017b). The Political Economy of European Defense. En K. Schilde (Ed.) *The Political Economy of European Security*, p. 130–164. Cambridge: Cambridge University Press.
- Torpey, J. (2000). *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship, and the State*. New York: Cambridge University Press.
- Vallet, É., y David, C.-P. (2012). Introduction: The (Re)Building of the Wall in International Relations. *Journal of Borderlands Studies*, 27(2), 111–119.

- Van Baar, H. (2014). The Centripetal Dimension of the EU's External Border Regime. *Etnofoor*, 26(2), 87–93.
- Van Reisen, M., y Rijken, C. (2015). Sinai Trafficking: Origin and Definition of a New Form of Human Trafficking. *Social Inclusion*, 3(1), 113.
- Van Vooren, B., y Wessel, R. A. (2014). *EU external relations law. Texts, cases and materials*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vaughan-Williams, N. (2015). *Europe's Border Crisis. Biopolitical Security and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Vollmer, B. A. (2016). New narratives from the EU external border – Humane refoulement? *Geopolitics*, 21(3), 717–741.
- Walters, W. (2011). Foucault and Frontiers : Notes on the Birth of the Humanitarian Border. En U. Bröckling, S. Krasmann, y T. Lemke (Eds.), *Governmentality: Current Issues and Future Challenges*, p. 138–164. New York.
- Walters, W. (2015). Migration, vehicles, and politics: Three theses on viapolitics. *European Journal of Social Theory*, 18(4), 469–488.
- Westerby, R. (2018). *Follow th€ Money. Assessing the use of EU Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) funding at the national level*. Brussels: UNHCR y ECRE.
- Wimmer, A., y Glick Schiller, N. (2002). Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences. *Global Networks*, 2(4), 301–334.
- Zolt, D., Wolff, G., Chiachhio, F., Efstathiou, K., y Goncalves Raposo, I. (2018). *EU funds for migration, asylum and integration policies*. Policy Department for Budgetary Affairs. Brussels.

Anexo I. Eje cronológico de los principales instrumentos a nivel europeo que afectan al gobierno de las fronteras, las migraciones y otros sucesos fundamentales.

Eje cronológico de los principales instrumentos a nivel europeo que afectan al gobierno de las fronteras, las migraciones y otros sucesos fundamentales.

1951	Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero ²⁴⁵ . Convención de Ginebra ²⁴⁶ .
1957	Tratado de Roma ²⁴⁷ .
1959	Acuerdo europeo sobre la supresión de visados para los refugiados ²⁴⁸ .
1961	Construcción del Muro de Berlín.
1965	Tratado de fusión ²⁴⁹ .
1967	Protocolo de Nueva York ²⁵⁰ .
1968	Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad ²⁵¹ . Directiva 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre suspensión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados Miembros y de sus familias dentro de la Comunidad ²⁵² .
1972	Tratado de Incorporación ²⁵³ de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca ²⁵⁴
1973	Directiva 73/148/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1973, relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados Miembros en materia de establecimiento y de prestación de servicios ²⁵⁵ .
1974	Convenio SOLAS ²⁵⁶ - Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar.
1975	Comunicación de la Comisión: Hacia una Ciudadanía Europea ²⁵⁷ . COM(75) 321 final. Nace el grupo TREVI ²⁵⁸ – Consejo de Roma 1-2 Diciembre 1972 ²⁵⁹ .
1979	Convenio SAR - Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento

²⁴⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=legisum%3Axy0022>

²⁴⁶ https://eacnur.org/files/convencion_de_ginebra_de_1951_sobre_el_estatuto_de_los_refugiados.pdf

²⁴⁷ <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome>

²⁴⁸ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/031>

²⁴⁹ <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/merger-treaty>

²⁵⁰ <https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf>

²⁵¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31968R1612>

²⁵² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31968L0360>

²⁵³ La lista completa de los Tratados de Incorporación y los documentos relacionados a los mismos es accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-accession.html#new-2-9>

²⁵⁴ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31973D0101\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31973D0101(01))

²⁵⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31973L0148>

²⁵⁶ [http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-\(SOLAS\),-1974.aspx](http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS),-1974.aspx)

²⁵⁷ http://aei.pitt.edu/5572/1/002205_2.pdf

²⁵⁸ <https://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf>

²⁵⁹ https://www.consilium.europa.eu/media/20809/1975_december_rome_eng_.pdf

	marítimos ²⁶⁰ .
1981	Tratado de Incorporación de Grecia ²⁶¹ Resolución de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, reunidos en el seno del Consejo de 23 de junio de 1981 ²⁶² .
1982	Resolución complementaria de la Resolución de 23 de junio de 1981 relativa al establecimiento de un pasaporte basado en un modelo uniforme de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, reunidos en el seno del Consejo de 30 de junio de 1982 ²⁶³ .
1984	Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, reunidos en el seno del Consejo, relativa a la libre circulación de los nacionales de los Estados miembros a través de las fronteras interiores de la Comunidad ²⁶⁴ . Consolidación del Mercado Interior (Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo, Fontainebleau, 25-26 de junio de 1984) ²⁶⁵ . COM/1984/0350 final. Una 'Europa de los Ciudadanos' Aplicación de las conclusiones del Consejo Europeo de Fontainebleau (Comunicación de la Comisión al Consejo) ²⁶⁶ . Acuerdo entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de la República Federal de Alemania sobre la supresión gradual de los controles en la frontera francoalemana ²⁶⁷ .
1985	Acuerdo de Schengen ²⁶⁸ . Completar el mercado interior. Documentación Técnica de la Comisión al Consejo Europeo (Milán, 28-29 de junio de 1985) ²⁶⁹ . COM (85) 310 final, de 14 de junio de 1985.
1986	Tratado de Incorporación de España y Portugal ²⁷⁰ Grupo Ad Hoc 'Inmigración' ²⁷¹ .
1987	Acta Única Europea ²⁷² .
1988	Grupo de Coordinadores "Libre circulación de personas" - programa de trabajo de la Presidencia belga, CIRC 3653/93, Confidencial, Bruselas, 28 de junio de 1993 ²⁷³ .

²⁶⁰ [http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-\(SAR\).aspx](http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-(SAR).aspx)

²⁶¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11979H/TXT>

²⁶² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:41981X0919>

²⁶³ <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7428305b-4bf1-4c4a-95e6-4f3bf438efac/language-es>

²⁶⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A41984X0619>

²⁶⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1565019866663&uri=CELEX:51984DC0350>

²⁶⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1565019866663&uri=CELEX:51984DC0446>

²⁶⁷

https://www.cvce.eu/obj/accord_entre_la_france_et_la_rfa_relatif_a_la_suppression_graduelle_des_controls_a_la_frontiere_franco_allemande_sarrebruck_13_juillet_1984-fr-46468e59-54ec-41c1-a15e-258d92568910.html

²⁶⁸ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:42000A0922\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:42000A0922(02))

²⁶⁹ <http://aei.pitt.edu/1113/>

²⁷⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11985I/TXT>

²⁷¹ https://ccme.eu/wp-content/uploads/2018/12/Briefing_Paper_12_UK.pdf

²⁷² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:11986U/TXT> y <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0027>

²⁷³ <https://www.statewatch.org/semDOC/assets/files/keytexts/ktch1.pdf>

1989	Caída del Muro de Berlín. El "Documento de Palma" (Palma Document) ²⁷⁴ .
1990	Directiva 90/364/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia ²⁷⁵ . Directiva 90/365/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional ²⁷⁶ . Directiva del Consejo de 28 de junio de 1990 relativa al derecho de residencia de los estudiantes (90/366/CEE) ²⁷⁷ . Convención para implementar el Acuerdo de Schengen (ver acuerdo) Convenio de Dublín (I) ²⁷⁸ - Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares ²⁷⁹ .
1991	Primer acuerdo de Readmisión de las Comunidades Europeas con terceros países (República Checa y Polonia ²⁸⁰)
1992	Tratado de Maastricht ²⁸¹ . Manual del ACNUR sobre procedimientos y criterios de determinación del estatuto de refugiado ²⁸² .
1994	Tratado de Incorporación de Austria, Finlandia y Suecia ²⁸³ . El Protocolo de Bonn ²⁸⁴ - Sobre la puesta en marcha del Sistema de Información de Schengen.
1995	Entrada en vigor del Acuerdo de Schengen. Nace Europol ²⁸⁵ - Convenio basado en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol). Política de Visado uniforme ²⁸⁶ -Reglamento (CE) nº 1683/95 del Consejo, de 29 de mayo de 1995, por el que se establece un modelo uniforme de visado Reglamento (CE) nº 2317/95 del Consejo, de 25 de septiembre de 1995, por el que se determinan los países terceros cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros ²⁸⁷ .

274

https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_4_zirveler_1985_sonrasi/1989_madrid_zirvesi_baskanlik_avrupa_topluluklari_en.pdf y ver

<https://www.statewatch.org/semDOC/assets/files/keytexts/ktch1.pdf>

²⁷⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:l23003>

²⁷⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:31990L0365>

²⁷⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31990L0366>

²⁷⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A41997A0819%2801%29>

²⁷⁹ <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx> , ningún estado miembro de la UE ha ratificado esta convención casi 30 años después:

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&clang=en

²⁸⁰ https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/pdf/104_en.pdf

²⁸¹ <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>

²⁸² <https://www.unhcr.org/uk/4d93528a9.pdf>

²⁸³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:11994N/TXT>

²⁸⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A41994D0029>

²⁸⁵ [https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41995A1127\(01\):ES:HTML](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41995A1127(01):ES:HTML)

²⁸⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A31995R1683>

²⁸⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31995R2317>

1996	Declaración de Barcelona ²⁸⁸ . 96/622/JAI: Posición Común de 25 de octubre de 1996 definida por el Consejo sobre la base de la letra a) del apartado 2 del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a las misiones de asistencia y de información efectuadas con anterioridad al cruce de la frontera ²⁸⁹ .
1997	Tratado de Amsterdam ²⁹⁰ . Reglamento (CE) n° 1035/97 del Consejo de 2 de junio de 1997 por el que se crea un Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia ²⁹¹ .
1998	Resolución sobre la afluencia de inmigrantes procedentes de Iraq y de la región vecina: Plan de acción de la UE adoptado por el Consejo el 26 de enero de 1998 (5573/98 - C4-0124/98) ²⁹² y Adopción de un Plan de Acción (para luchar contra inmigración ilegal y el abuso del asilo).
1999	Manual Común de Fronteras. Schengen (SCH/Com-ex (99) 13) ²⁹³ (ver Decisión del Comité ejecutivo de 28 de abril de 1999). Consejo Europeo de Tampere ²⁹⁴ . Reglamento (CE) n° 574/1999 del Consejo de 12 de marzo de 1999 por el que se determinan los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros ²⁹⁵ . Decisión del Comité ejecutivo de 28 de abril de 1999 relativa a la adopción de la versión definitiva del Manual común y de la Instrucción consular común [SCH/Com-ex (99) 13] ²⁹⁶ . Se inicia el proyecto SIVE (Sistema Integrado de Vigilancia Exterior) ²⁹⁷ – que entrará en funcionamiento en 2002 ²⁹⁸ .
2000	Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea ²⁹⁹ . Sistema Eurodac - Reglamento (CE) n° 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín ³⁰⁰ . Acuerdo de Cotonou ³⁰¹ (2000/483/CE: Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros).

²⁸⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar15001>

²⁸⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31996F0622>

²⁹⁰ <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-amsterdam>

²⁹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A31997R1035>

²⁹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:51999IP0079> y
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A4-1999-0079&language=EN>

²⁹³ **Confidencial.**

²⁹⁴ <https://www.consilium.europa.eu/media/21053/consejo-europeo-de-tampere-conclusiones-de-la-presidencia.pdf>

²⁹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31999R0574>

²⁹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:41999D0013>

²⁹⁷ <http://www.guardiacivil.es/es/prensa/especiales/sive/localizacion.html>

²⁹⁸ Resolución de 17 de abril de 2001, de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros del día 30 de marzo de 2001, por el que se aprueba el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-8154>

²⁹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>

³⁰⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32000R2725>

³⁰¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:22000A1215\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:22000A1215(01))

2001

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional³⁰².

Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional³⁰³.

Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños³⁰⁴.

Consejo Europeo de Laeken³⁰⁵.

Establecimiento de la lista común de visados exigidos³⁰⁶ - Reglamento (CE) n° 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación.

Reglamento (CE) n° 2424/2001 del Consejo, de 6 de diciembre de 2001, sobre el desarrollo del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II)³⁰⁷.

Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida³⁰⁸.

Reglamento (CE) n° 1091/2001 del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativo a la libre circulación con visado para estancias de larga duración³⁰⁹.

Comunitarización de la obligación de transportistas - Directiva 2001/51/CE del Consejo, de 28 de junio de 2001, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985³¹⁰.

Reglamento (CE) n° 789/2001 del Consejo, de 24 de abril de 2001, por la que el Consejo se reserva competencias de ejecución en relación con determinadas disposiciones detalladas y procedimientos prácticos de examen de solicitudes de visado³¹¹.

Reglamento (CE) n° 790/2001 del Consejo, de 24 de abril de 2001, por el que el Consejo se reserva competencias de ejecución en relación con determinadas normas de desarrollo y procedimientos prácticos para la realización de controles y vigilancia en las fronteras³¹².

2001/792/CE, Euratom: Decisión del Consejo, de 23 de octubre de 2001, por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar

³⁰² <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>

³⁰³ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-12-b&chapter=18&lang=en

³⁰⁴ <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/protocoltraffickinginpersons.aspx>

³⁰⁵ <https://www.consilium.europa.eu/media/20944/68832.pdf> y debate en parlamento: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2001-0368+0+DOC+XML+V0//ES>

³⁰⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32001R0539>

³⁰⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1564519591432&uri=CELEX:32001R2424>

³⁰⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32001L0055>

³⁰⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1564519591432&uri=CELEX:32001R1091>

³¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0051>

³¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1564519591432&uri=CELEX:32001R0789>

³¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1564519591432&uri=CELEX:32001R0790>

2002	una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil ³¹³ .
	Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política común de inmigración ilegal ³¹⁴ . COM(2001) 672 final.
	Documento de Trabajo de la Comisión. Relación entre salvaguardia de la seguridad interior y cumplimiento de las obligaciones e instrumentos internacionales en materia de protección ³¹⁵ . COM(2001) 743 final.
	Consejo Europeo de Sevilla ³¹⁶ .
	Eurojust ³¹⁷ - 2002/187/JAI: Decisión del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia.
	Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea ³¹⁸ .
	Programa ARGO ³¹⁹ - 2002/463/CE: Decisión del Consejo, de 13 de junio de 2002, por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (programa ARGO).
	Paquete de facilitadores (Facilitators Package) - Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares ³²⁰ . y 2002/946/JAI: Decisión marco del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares ³²¹ .
	Reglamento (CE) n° 1030/2002 del Consejo, de 13 de junio de 2002, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países. ³²² .
	Reglamento (CE) n° 333/2002 del Consejo, de 18 de febrero de 2002, sobre un modelo uniforme de impreso para la colocación del visado expedido por los Estados miembros a titulares de un documento de viaje no reconocido por el Estado miembro que expide el impreso ³²³ .
Reglamento (CE) n° 334/2002 del Consejo, de 18 de febrero de 2002, que modifica el Reglamento (CE) n° 1683/95 por el que se establece un modelo uniforme de visado ³²⁴ .	
SafeSeaNet - Directiva 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2002, relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo y por la que se deroga la Directiva 93/75/CEE del Consejo ³²⁵ .	

³¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32001D0792>

³¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52001DC0672>

³¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A52001DC0743>

³¹⁶ <https://www.consilium.europa.eu/media/20922/72639.pdf>

³¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32002D0187>

³¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52002DC0233>

³¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32002D0463>

³²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32002L0090>

³²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32002F0946>

³²² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32002R1030>

³²³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1564519591432&uri=CELEX:32002R0333>

³²⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1564519591432&uri=CELEX:32002R0334>

³²⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32002L0059>

2003	Directiva 2002/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de febrero de 2002, sobre las formalidades de información para los buques que lleguen a los puertos de los Estados miembros de la Comunidad y salgan de éstos (Texto pertinente a efectos del EEE) ³²⁶ .
	Informe de la Presidencia sobre los avances realizados en la lucha contra la inmigración ilegal ³²⁷ , doc. del Consejo. 10009/02.
	Plan de Acción para la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea ³²⁸ . doc. 10019/02.
	Propuesta de Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea ³²⁹ .
	Instrucción consular común dirigida a las misiones diplomáticas y oficinas consulares de carrera ³³⁰ .
	Protocolo de Readmisión entre Grecia y Turquía ³³¹ .
	ECtHR - Čonka v Belgium, Application no. 51564/99, 5 February 2002 ³³² . Sentencia sobre detención indebida y expulsión colectiva.
	Tratado de Incorporación de Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Lituania, Malta y Chipre ³³³ .
	Convenio de Dublín (II) ³³⁴ - Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país.
	Y Marco de Aplicación de Dublín ³³⁵ - Reglamento (CE) n o 1560/2003 de la Comisión de 2 de septiembre de 2003 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n o 343/2003 del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país.
	Nace la PEV (Política Europea de Vecindad) – Comunicación de la Comisión. Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa ³³⁶ . COM(2003) 104 final, 11.3.2003
	Consejo Europeo de Salónica ³³⁷ .
Directiva 2003/9/CE de 27 de enero de 2003 por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros ³³⁸ .	

³²⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32002L0006>

³²⁷ <http://www.statewatch.org/news/2002/jun/10009.pdf>

³²⁸ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010019%202002%20INIT>

³²⁹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52002XG0614\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52002XG0614(02))

³³⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32002X1216%2802%29>

³³¹ Esta información, por desconocimiento del idioma original, proviene del Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, François Crépeau. <https://digitallibrary.un.org/record/755598?ln=es>

³³² <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-%C4%8Donka-v-belgium-application-no-5156499-5-february-2002>

³³³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12003T/TXT>

³³⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:32003R0343>

³³⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A02003R1560-20140209>

³³⁶ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:ES:PDF>

³³⁷ <https://www.consilium.europa.eu/media/20841/76282.pdf>

³³⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0009>

2004	<p>Nace FRONTEX³³⁹ - Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea</p> <p>Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros³⁴⁰.</p> <p>Sistema de Información de Visados³⁴¹ - 2004/512/CE. Decisión del Consejo, de 8 de junio de 2004, por la que se establece el Sistema de Información de Visados (VIS).</p> <p>Comunicación de la Comisión. Política europea de vecindad. Documento de Estrategia³⁴². COM(2004) 373 final.</p> <p>Directiva 2004/82/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas³⁴³.</p> <p>Funcionarios de enlace³⁴⁴ - Reglamento (CE) n° 377/2004 del Consejo, de 19 de febrero de 2004, sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración.</p> <p>Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida³⁴⁵.</p> <p>Fondo Europeo para los Refugiados³⁴⁶ - 2004/904/CE: Decisión del Consejo, de 2 de diciembre de 2004, por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2005-2010.</p> <p>Reglamento (CE) n° 871/2004 del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la introducción de nuevas funciones para el Sistema de Información de Schengen, inclusive en materia de lucha contra el terrorismo³⁴⁷.</p> <p>Reglamento (CE) n° 2133/2004 del Consejo³⁴⁸, de 13 de diciembre de 2004, sobre la obligación, para las autoridades competentes de los Estados miembros, de proceder al sellado sistemático de los documentos de viaje de los nacionales de terceros países en el momento de cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros y por el que se modifican a tal efecto las disposiciones del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y el Manual común.</p> <p>Reglamento (CE) n° 2252/2004 del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, sobre normas para las medidas de seguridad y datos biométricos</p>
------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

³³⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32004R2007>

³⁴⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0038>

³⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32004D0512>

³⁴² <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/14997654-6b7b-4e64-8164-28e6364e8a49>

³⁴³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32004L0082>

³⁴⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32004R0377> y <https://eur-lex.europa.eu/summary/EN/l14511>

³⁴⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0083>

³⁴⁶ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2004/904/oj/?locale=es>

³⁴⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1564519591432&uri=CELEX:32004R0871>

³⁴⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32004R2133>

2005	en los pasaportes y documentos de viaje expedidos por los Estados miembros ³⁴⁹ .
	2004/574/CE: Decisión del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la modificación del Manual común ³⁵⁰ .
	Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal ³⁵¹ . COM(2004) 412 final.
	Acuerdos de Readmisión con Macao y Hong Kong ³⁵² .
	Tratado de Incorporación de Bulgaria y Rumanía ³⁵³ .
	El Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea ³⁵⁴ .
	Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado ³⁵⁵ .
	2005/267/CE: Decisión del Consejo, de 16 de marzo de 2005, por la que se crea en Internet una red segura de información y coordinación para los servicios de gestión de la migración de los Estados miembros ³⁵⁶ . (ICONet)
	2005/687/CE: Decisión de la Comisión, de 29 de septiembre de 2005, relativa al modelo de informe sobre las actividades de las redes de funcionarios de enlace de inmigración y sobre la situación de la inmigración ilegal en el país anfitrión [notificada con el número C(2005) 1508] ³⁵⁷ .
	Libro verde el planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica ³⁵⁸ . COM(2004) 811 final.
	GAM – Enfoque Global en Migración: Acciones prioritarias para África y el Mediterráneo ³⁵⁹ .
	Tratado de Prüm ³⁶⁰ - Tratado entre el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, el Reino de España, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos y la República de Austria relativo a la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal.
	Acuerdo de Readmisión con Albania ³⁶¹ .
Acuerdo de Readmisión con Sri Lanka ³⁶²	
Instrucción consular común dirigida a las misiones diplomáticas y	

³⁴⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1564519591432&uri=CELEX:32004R2252>

³⁵⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32004D0574>

³⁵¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52004DC0412>

³⁵² <https://eur-lex.europa.eu/summary/ES/il0062>

³⁵³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12005S/TXT>

³⁵⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52005XG0303%2801%29>

³⁵⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32005L0085>

³⁵⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32005D0267>

³⁵⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32005D0687>

³⁵⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52004DC0811>

³⁵⁹ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=EN&f=ST%2015744%202005%20INIT>

https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/87642.pdf

³⁶⁰ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-22583>

³⁶¹ <https://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/48a9e36a-a651-45dd-adb4-d066e917c053/language-es>

³⁶² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32005D0372>

2006	<p>oficinas consulares de carrera³⁶³.</p> <p>Código de Fronteras Schengen³⁶⁴ - Reglamento (CE) n o 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006 , por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).</p> <p>2006/616/CE: Decisión del Consejo, de 24 de julio de 2006 , relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada en lo que se refiere a las disposiciones del Protocolo, en la medida en que estas entran en el ámbito de aplicación de los artículos 179 y 181 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea³⁶⁵.</p> <p>2006/617/CE: Decisión del Consejo, de 24 de julio de 2006 , relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada en lo que se refiere a las disposiciones del Protocolo, en la medida en que estas entran en el ámbito de aplicación de la parte III, título IV, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea³⁶⁶.</p> <p>Reglamento (CE) no 1931/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2006 por el que se establecen normas relativas al tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros y por el que se modifican las disposiciones del Convenio de Schengen³⁶⁷.</p> <p>Nace la Operación HERA³⁶⁸ de FRONTEX, primera operación liderada por la agencia.</p> <p>SIS II - Reglamento (CE) n o 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006 , relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II)³⁶⁹</p> <p>Comunicación de la Comisión - Los Balcanes Occidentales en la vía hacia la UE: consolidación de la estabilidad y aumento de la prosperidad³⁷⁰. COM(2006) 27 final.</p> <p>Primera Conferencia de Rabat - Conferencia Euroafricana sobre Migración y Desarrollo: la UE espera alcanzar un acuerdo de cooperación concreta con los países de África occidental, central y septentrional³⁷¹.</p>
------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

³⁶³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52005XG1222%2801%29>

³⁶⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32006R0562>

³⁶⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32006D0616>

³⁶⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32006D0617>

³⁶⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32006R1931>

³⁶⁸ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/longest-frontex-coordinated-operation-hera-the-canary-islands-WpQlsc>

³⁶⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32006R1987&qid=1564519591432>

³⁷⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52006DC0027>

³⁷¹ https://europa.eu/rapid/press-release_IP-06-954_es.htm

2007	Nace el Proceso de Rabat ³⁷² - Involucrando a 31 estados europeos y 27 africanos (África Occidental).
	Plan África I (Gov. España) ³⁷³
	Resolución del Parlamento Europeo sobre desarrollo y migración (2005/2244 (INI)) ³⁷⁴ .
	Recomendación de la Comisión de 06/XI/2006 por la que se establece un “Manual práctico para guardias de fronteras (Manual Schengen)” común destinado a las autoridades competentes de los Estados miembros encargadas del control fronterizo de personas ³⁷⁵ .
	Conclusiones de Consejo, Justicia y Asuntos de Interior ³⁷⁶ . 15801/06 (Presse 341)
	Tratado de Lisboa ³⁷⁷ .
	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - Una sólida política europea de vecindad ³⁷⁸ . COM(2007) 774 final.
	Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países. COM(2007) 0248 final ³⁷⁹ .
	Nace la FRA ³⁸⁰ - Reglamento (CE) n o 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007 , por el que se crea una Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (sustituye al Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia).
	Fondo Europeo para los Refugiados ³⁸¹ - Decisión n o 573/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007 , por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2008-2013 como parte del Programa general Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios y por la que se deroga la Decisión 2004/904/CE del Consejo.
	Fondo para las Fronteras Exteriores ³⁸² - Decisión no 574/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, relativa al Fondo para las Fronteras Exteriores para el período 2007-2013 como parte del Programa general Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios.
Fondo Europeo para el Retorno ³⁸³ - Decisión n o 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007 , por la que se establece el Fondo Europeo para el Retorno para el período 2008-	

³⁷² Para una cronología de las reuniones ver: <https://www.iom.int/es/dialogo-euroafricano-sobre-migracion-y-desarrollo-proceso-de-rabat>

La información actualizada del proceso es accesible en <https://www.rabat-process.org/en>

³⁷³ <http://www.crea-africa.org/mediareources/files/Documentos/LIBROPLANAFRICA.pdf>

³⁷⁴ <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0319+0+DOC+XML+V0//ES>

³⁷⁵ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=ES&f=ST%2015010%202006%20INIT> Modificado en 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, y 2015.

³⁷⁶ https://europa.eu/rapid/press-release_PRES-06-341_en.htm?locale=en

³⁷⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>

³⁷⁸ <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/339aec55-c15e-4211-98bb-66ee284cd938/language-es/format-PDF>

³⁷⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52007DC0248>

³⁸⁰ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32007R0168#ntr3-L_2007053ES.01000101-E0003

³⁸¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32007D0573>

³⁸² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32007D0574>

³⁸³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32007D0575>

	2013 como parte del Programa general Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios.
	Fondo Europeo para la Integración ³⁸⁴ - 2007/435/CE: Decisión del Consejo, de 25 de junio de 2007, por la que se establece el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013 como parte del programa general Solidaridad y gestión de los flujos migratorios
	Nacen los cuerpos de rápida intervención (RABIT) de FRONTEX - Reglamento (CE) n° 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados ³⁸⁵ .
	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - De El Cairo a Lisboa – la Asociación estratégica UE-África {SEC(2007) 855} {SEC(2007) 856} ³⁸⁶
	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Una política marítima integrada para la Unión Europea {COM(2007) 574 final} {SEC(2007) 1278} {SEC(2007) 1279} {SEC(2007) 1280} {SEC(2007) 1283} ³⁸⁷ .
	Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación ³⁸⁸ .
	Acuerdo de Readmisión con Rusia ³⁸⁹ .
	Acuerdo de Readmisión con Macedonia ³⁹⁰
	Acuerdo de Readmisión con Montenegro ³⁹¹
	Acuerdo de Readmisión con Serbia ³⁹²
	Acuerdo de Readmisión con Bosnia y Herzegovina ³⁹³
	Acuerdo de Readmisión con Moldavia ³⁹⁴
	Acuerdo de Readmisión con Ucrania ³⁹⁵ .
2008	Directiva Retorno ³⁹⁶ - 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.
	Reglamento VIS ³⁹⁷ - Reglamento (CE) n o 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS).

³⁸⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32007D0435>

³⁸⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1564519591432&uri=CELEX:32007R0863>

³⁸⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52007DC0357>

³⁸⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52007DC0575>

³⁸⁸ http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/country/enpi_euomed_rsp_summary_es.pdf y https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/overview_of_enpi_results_2007-2013_en_0.pdf

³⁸⁹ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2007/341/oj?locale=es>

³⁹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32007D0817>

³⁹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32007D0818>

³⁹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32007D0819>

³⁹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32007D0820>

³⁹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32007D0826>

³⁹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32007D0839>

³⁹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32008L0115&qid=1564519591432>

³⁹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32008R0767&qid=1564519591432>

	Reglamento (CE) n° 380/2008 del Consejo, de 18 de abril de 2008 , que modifica el Reglamento (CE) n° 1030/2002, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países ³⁹⁸ .
	Decisión Prüm ³⁹⁹ - Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza.
	Decisión Prüm (aplicación) - Decisión 2008/616/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, relativa a la ejecución de la Decisión 2008/615/JAI sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza.
	Decisión 2008/633/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008 , sobre el acceso para consultar el Sistema de Información de Visados (VIS) por las autoridades designadas de los Estados miembros y por Europol, con fines de prevención, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves ⁴⁰⁰ .
	Pacto Europeo sobre Migración y Asilo ⁴⁰¹ .
	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Una política común de emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos {SEC(2008) 2026} {SEC(2008) 2027} COM(2008) 359 final. ⁴⁰²
	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - Asociación Oriental {SEC(2008) 2974} ⁴⁰³ . COM(2008) 823 final
	Tratado de Amistad y Cooperación Italia - Libia ⁴⁰⁴ .
	FRONTEX – Operación Poseidón (Fronteras Marítimas) ⁴⁰⁵ .
	El modelo del SIVE se exporta a Rumanía, Hong Kong y Letonia ⁴⁰⁶ .
2009	Código de Visados común ⁴⁰⁷ - Reglamento (CE) n o 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados).
	Europol ⁴⁰⁸ - Decisión del Consejo, de 6 de abril de 2009, por la que se crea la Oficina Europea de Policía (Europol).

³⁹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1564519591432&uri=CELEX:32008R0380>

³⁹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32008D0615> Incorpora al ordenamiento jurídico de la UE los elementos básicos del Tratado de Prüm (2005).

⁴⁰⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32008D0633>

⁴⁰¹

https://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/working_group_migration/meetings/27_28_01_2010_brussels/dossier/european_pact_immigration_asylum_es.pdf

⁴⁰² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52008DC0359> Debido a una mala traducción institucional, la comunicación dice “emigración” en castellano, cuando en realidad se refiere a una política común de “inmigración” (Immigration) en el resto de idiomas y en el propio contenido de la comunicación.

⁴⁰³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52008DC0823>

⁴⁰⁴

https://www.camera.it/dati/leg16/lavori/schedela/apritelecomando_wai.asp?codice=16pdl0017390

⁴⁰⁵ No hay información disponible en la web de FRONTEX, pero en la respuesta del gobierno Griego al informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, François Crépeau, el ejecutivo afirma en el para. 9 que esta operación se viene realizando desde 2008 (y no desde 2010 como afirmaba el Relator) <https://digitallibrary.un.org/record/755611?ln=es>

⁴⁰⁶ <https://www.indracompany.com/es/noticia/indra-implantara-vigilancia-frontera-mar-negro-rumania>

⁴⁰⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32009R0810&qid=1564519591432>

2010	<p>Tarjeta Azul UE (Blue Card)⁴⁰⁹ - Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009 , relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado.</p>
	<p>Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular⁴¹⁰.</p>
	<p>Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad, y por la que se modifican las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE (Texto pertinente a efectos del EEE)⁴¹¹.</p>
	<p>Reglamento (CE) n o 81/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de enero de 2009 , por el que se modifica el Reglamento (CE) n o 562/2006 en lo relativo al Sistema de Información de Visados (VIS) en el marco del Código de Fronteras Schengen⁴¹².</p>
	<p>Reglamento (CE) n o 1244/2009 del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, que modifica el Reglamento (CE) n o 539/2001 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación⁴¹³.</p>
	<p>Decisión de la Comisión, de 30 de noviembre de 2009, por la que se determinan las primeras regiones para la puesta en marcha del Sistema de Información de Visados (VIS) [notificada con el número C(2009) 8542]⁴¹⁴.</p>
	<p>2009/584/CE: Decisión de la Comisión, de 31 de julio de 2009 , por la que se crea el Grupo de gestión de alto nivel de SafeSeaNet [notificada con el número C(2009) 5924] (Texto pertinente a efectos del EEE)⁴¹⁵.</p>
	<p>Plan África II (Gov. España)⁴¹⁶.</p>
	<p>Reglamento (UE) n o 265/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo de 2010 , por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y el Reglamento (CE) n o 562/2006 por lo que se refiere a la circulación de personas con visados de larga duración⁴¹⁷.</p>
	<p>Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano⁴¹⁸.</p> <p>Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad⁴¹⁹.</p>

⁴⁰⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A32009D0371>

⁴⁰⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32009L0050>

⁴¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0052>

⁴¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32009L0081>

⁴¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32009R0081>

⁴¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32009R1244>

⁴¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32010D0049>

⁴¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32009D0584>

⁴¹⁶ <http://www.casafrika.es/casafrika/Inicio/PlanAfrica2009-2012.pdf>

⁴¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1564519591432&uri=CELEX:32010R0265>

Consultar al SIS para ver si alguien es elegible o no para un permiso de residencia.

⁴¹⁸ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52010XG0504\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52010XG0504(01))

⁴¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:ES:PDF>

2011

EASO / EOAA⁴²⁰ - Reglamento (UE) n ° 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010 , por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo

Proyectos de FRONTEX en Grecia – Proyecto Attica (Retorno) y Proyecto Poseidón (Control de fronteras)⁴²¹.

Acuerdo de readmisión con Pakistán⁴²².

Justicia y Asuntos de Interior, conclusiones sobre lucha contra inmigración ilegal⁴²³.

Aziz Melki (C-188/10), Sélim Abdeli (C-189/10), Melki C-188/10 et C-189/10⁴²⁴.

Caso C-606/10 - ANAFE⁴²⁵. Sobre las condiciones de entrada en el territorio Schengen.

LISA - Reglamento (UE) n o 1077/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, por el que se establece una Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia⁴²⁶.

Reglamento (CE) n o 81/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de enero de 2009 , por el que se modifica el Reglamento (CE) n o 562/2006 en lo relativo al Sistema de Información de Visados (VIS) en el marco del Código de Fronteras Schengen⁴²⁷.

2011/636/UE. Decisión de Ejecución de la Comisión, de 21 de septiembre de 2011 , por la que se fija la fecha en que el Sistema de Información de Visados (VIS) será puesto en marcha en la primera región⁴²⁸.

Decisión n o 1105/2011/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011 , sobre la lista de documentos de viaje que permiten el cruce de las fronteras exteriores y en los que puede estamparse un visado, y sobre la creación de un mecanismo para elaborar esta lista⁴²⁹.

Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011 , por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida⁴³⁰

FRONTEX, Mejora de la “gestión integrada”⁴³¹ - Reglamento (UE) n o 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011.

GAMM o Enfoque Global de la Migración y la Movilidad⁴³² - COM(2011) 743 final.

⁴²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32010R0439>

⁴²¹ [https://europa.eu/rapid/press-release MEMO-11-130_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-130_en.htm)

⁴²² [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/LSU/?uri=CELEX:22010A1104\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/LSU/?uri=CELEX:22010A1104(02))

⁴²³ <http://www.statewatch.org/news/2010/feb/eu-jha-council-25-26-feb-10-back-note.pdf>

⁴²⁴ <http://www.europeanmigrationlaw.eu/en/caselaw/melki-c-188-10-et-c-189-10.html>

⁴²⁵ <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-606/10&language=EN>

⁴²⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32011R1077>

⁴²⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32009R0081>

⁴²⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32011D0636>

⁴²⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32011D1105>

⁴³⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32011L0095>

⁴³¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32011R1168>

	Reglamento (UE) n o 1077/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011 , por el que se establece una Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia ⁴³³ .
	Reglamento (UE) n o 493/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011 , por el que se modifica el Reglamento (CE) n o 377/2004 del Consejo sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración ⁴³⁴ .
	Gobernanza de Schengen - Refuerzo del espacio sin controles fronterizos en las fronteras interiores COM(2011) 561 final. ⁴³⁵
	Negociación para Acuerdo Marco con Libia (posteriormente suspendida) ⁴³⁶
	Caso de M.S.S. v. BELGIUM AND GREECE (Application no. 30696/09) ⁴³⁷ . Sentencia sobre prohibición de tortura, tratos inhumanos o degradantes y derecho a un recurso efectivo.
	Acuerdo de Readmisión con Georgia ⁴³⁸ .
2012	Tratado de Incorporación de Croacia ⁴³⁹ .
	Se establece la misión EUCAP Sahel Niger ⁴⁴⁰
	Caso de Hirsi Jamaa and Others v. Italy (Application no. 27765/09) ⁴⁴¹ . Caso paradigmático sobre la expulsión colectiva en el mar.
	EUCAP Sahel Níger ⁴⁴² - Decisión 2012/392/PESC del Consejo, de 16 de julio de 2012 , sobre la Misión PCSD de la Unión Europea en Níger (EUCAP Sahel Níger)
2013	Convenio de Dublín (III) ⁴⁴³ - Reglamento (UE) n o 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 , por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida.
	EURODAC ⁴⁴⁴ - Reglamento (UE) n o 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 , relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n o 604/2013.
	Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional ⁴⁴⁵ .
	Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de

⁴³² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52011DC0743> ; se aplicará una corrección retrospectiva al nombre original de este instrumento (ver GAM, 2005), para ver una compilación: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2014:0096:FIN>

⁴³³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32011R1077>

⁴³⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1564519591432&uri=CELEX:32011R0493>

⁴³⁵ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0561:FIN:EN:PDF>

⁴³⁶ <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0020+0+DOC+XML+V0//ES>

⁴³⁷ <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-103050%22%5D%7D>

⁴³⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32011D0118>

⁴³⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12012J/TXT>

⁴⁴⁰ https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/celex_32012d0392_en_txt.pdf

⁴⁴¹ <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109231>

⁴⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32012D0392>

⁴⁴³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:32013R0604>

⁴⁴⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex:32013R0603>

⁴⁴⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0032>

junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional⁴⁴⁶.

Eurosur⁴⁴⁷ - Reglamento (UE) n ° 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013 , por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur)

Se activa el SIS (II)⁴⁴⁸.

Reglamento (UE) n ° 1289/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013 , por el que se modifica el Reglamento (CE) n ° 539/2001 del Consejo por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación⁴⁴⁹.

Acuerdo de Readmisión con Turquía⁴⁵⁰.

Acuerdo de Readmisión con Cabo Verde⁴⁵¹.

EUBAM Libia⁴⁵² - Decisión 2013/233/PESC del Consejo, de 22 de mayo de 2013 , sobre la Misión de de la Unión Europea de asistencia y gestión integrada de las fronteras en Libia (EUBAM Libia).

EUTM Mali⁴⁵³ - Decisión 2013/34/PESC del Consejo, de 17 de enero de 2013 , relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali).

Decisión n ° 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 , relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión Texto pertinente a efectos del EEE⁴⁵⁴.

Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, François Crépeau: Estudio regional: administración de las fronteras periféricas de la Unión Europea y sus repercusiones sobre los derechos humanos de los migrantes⁴⁵⁵.

Decisión n ° 1351/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013 , por la que se concede una ayuda macrofinanciera al Reino Hachemí de Jordania⁴⁵⁶.

Intervenciones de los representantes de la UE a raíz de la “Tragedia de Lampedusa”⁴⁵⁷ (03/Octubre/2013)

Firma de una asociación de migración y movilidad entre la UE y Marruecos⁴⁵⁸.

Caso C-84/12 - Koushkaki⁴⁵⁹. Sobre la no discrecionalidad de los

⁴⁴⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0033>

⁴⁴⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32013R1052&qid=1564519591432>

⁴⁴⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/20130409_01_en

⁴⁴⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32013R1289>

⁴⁵⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0252> ; corregida posteriormente para reflejar la participación de Reino Unido en el acuerdo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L .2014.331.01.0040.01.SPA>

⁴⁵¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32013D0522>

⁴⁵² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32013D0233>

⁴⁵³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32013D0034&qid=1564502527936>

⁴⁵⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:32013D1313>

⁴⁵⁵ <https://digitallibrary.un.org/record/755587> y Anexo particular sobre Italia en 2015 <https://digitallibrary.un.org/record/797999?ln=es>

⁴⁵⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32013D1351>

⁴⁵⁷ https://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-864_en.htm y https://europa.eu/rapid/press-release IP-13-1199_en.htm

⁴⁵⁸ https://europa.eu/rapid/press-release IP-13-513_en.htm y https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/2013/docs/20130607_declaration_conjointe-maroc_eu_version_3_6_13_en.pdf

2014	<p>Estados Miembro para negar un visado a aquella persona que cumple con todos los requisitos de la legislación de la UE y de la legislación nacional.</p> <p>FRONTEX, recibe el encargo de la vigilancia de las fronteras exteriores marítimas de la UE⁴⁶⁰ - Reglamento (UE) n ° 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014 , por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.</p> <p>Instrumento Europeo de Vecindad⁴⁶¹ - Reglamento (UE) n ° 232/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014 , por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad.</p> <p>Fondo de Asilo, Migración e Integración⁴⁶² - Reglamento (UE) n ° 514/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014 , por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo de Asilo, Migración e Integración y sobre el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, a la prevención y la lucha contra la delincuencia, y a la gestión de crisis.</p> <p>Fondo de Seguridad Interior / instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores ⁴⁶³ - Reglamento (UE) n ° 515/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014 , por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados y por el que se deroga la Decisión n ° 574/2007/CE.</p> <p>Fondo de Asilo, Migración e Integración⁴⁶⁴ - Reglamento (UE) n ° 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014 , por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración, por el que se modifica la Decisión 2008/381/CE del Consejo y por el que se derogan las Decisiones n ° 573/2007/CE y n ° 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2007/435/CE del Consejo</p> <p>Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad⁴⁶⁵. COM(2014)154 final.</p> <p>Confirmación de la aplicabilidad a Irlanda de los acuerdos de readmisión de la UE⁴⁶⁶.</p> <p>Decisión 2014/219/PESC del Consejo de 15 de abril de 2014 relativa a la Misión PCSD de la Unión Europea en Mali (EUCAP Sahel Mali)⁴⁶⁷.</p> <p>Se establece el “Fondo Madad”⁴⁶⁸ - Decisión de la Comisión de 10.12.2014 relativa a la creación de un Fondo Fiduciario Regional de la Unión Europea en respuesta a la crisis siria, denominado “el Fondo</p>
------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁴⁵⁹ <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-84/12>

⁴⁶⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0656>

⁴⁶¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32014R0232>

⁴⁶² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0514>

⁴⁶³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32014R0515&qid=1564519591432>

⁴⁶⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32014R0516>

⁴⁶⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52014DC0154>

⁴⁶⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0298>

⁴⁶⁷ <https://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/7a23775a-b73c-4017-9a2f-031ed0934f66/language-es>

⁴⁶⁸ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2014-eu-trust-fund-syrian-crisis-establishment-commission-decision-20141210_en.pdf Sólo disponible en inglés o francés.

2015

Madad”
Informe final sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE 2010-2014 ⁴⁶⁹ . COM(2014) 365 final.
Estrategia de Seguridad Marítima de la UE ⁴⁷⁰ .
La UE y Túnez establecen su Asociación para la Movilidad ⁴⁷¹ .
Tribunal de Justicia de la UE. Joined cases C-148/13 to C-150/13 A, B and C v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 2 December 2014 ⁴⁷² . Sentencia contra las prácticas de filmación como prueba para corroborar la identidad sexual de los solicitantes de asilo y otras prácticas ilegítimas por estereotipos sobre homosexuales.
Acuerdo de Readmisión con Azerbaiyán ⁴⁷³ .
Reglamento (UE) n.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE ⁴⁷⁴ .
Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2425 del Consejo, de 21 de diciembre de 2015, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo ⁴⁷⁵ .
Una Agenda Europea de Migración ⁴⁷⁶ . COM(2015) 240 final.
Agenda Europea de Seguridad ⁴⁷⁷ . COM(2015) 185 final.
Plan de Acción conjunto UE-Turquía ⁴⁷⁸
y Decisión de la Comisión, de 24 de noviembre de 2015, sobre la coordinación de las acciones de la Unión y de los Estados miembros mediante un mecanismo de coordinación, el Mecanismo para Turquía en favor de los refugiados ⁴⁷⁹ .
Cumbre de La Valeta sobre migración ⁴⁸⁰
y Fondo Fiduciario para África ⁴⁸¹ .
Nace Operación EUNAVFOR MED ⁴⁸² - 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)
Posteriormente rebautizada como Operación Sophia ⁴⁸³
Plan de Acción para el Retorno (Doc. 11846/15) ⁴⁸⁴

⁴⁶⁹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0365:FIN:ES:PDF>

⁴⁷⁰ https://eeas.europa.eu/generic-warning-system-taxonomy/404_en/432/Maritime%20Security

⁴⁷¹ https://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-208_en.htm

⁴⁷² <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-joined-cases-c%E2%80%9114813-c%E2%80%9115013-b-and-c-v-staatssecretaris-van-veiligheid-en-justitie-2>

⁴⁷³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0239>

⁴⁷⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32014R0910>

⁴⁷⁵ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.334.01.0001.01.SPA&toc=OJ:L:2015:334:TOC

⁴⁷⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52015DC0240>

⁴⁷⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52015DC0185>

⁴⁷⁸ https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_es.htm

⁴⁷⁹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32015D1208\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32015D1208(02))

⁴⁸⁰ <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>

⁴⁸¹ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/about_en y https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6056_es.htm

⁴⁸² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015D0778>

⁴⁸³ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/28/eunavfor/>

⁴⁸⁴ <http://europeanmemoranda.cabinetoffice.gov.uk/files/2015/09/11846-15.pdf>

y Conclusiones del Consejo sobre el futuro de las políticas de Retorno⁴⁸⁵

Resolución 2240 (2015) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas⁴⁸⁶ sobre el tráfico de personas desde Libia.

“Tragedia del Mediterráneo” - Reunión extraordinaria del Consejo Europeo, 23 de abril de 2015 – declaración⁴⁸⁷

y Resolución (del Parlamento Europeo) sobre las últimas tragedias en el Mediterráneo y las políticas de migración y asilo de la UE⁴⁸⁸.

Conclusiones del Consejo sobre Migraciones⁴⁸⁹

y Conclusiones del Consejo sobre las medidas para gestionar la crisis migratoria y de los refugiados⁴⁹⁰.

Gestión de la crisis de los refugiados: estado de ejecución de las acciones prioritarias con arreglo a la Agenda Europea de Migración⁴⁹¹. COM(2015) 510 final.

Reubicación⁴⁹² - Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia y Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia.

Activación del Dispositivo Integrado de Respuesta Política a las Crisis⁴⁹³.

Reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE con Turquía⁴⁹⁴.

Comisión LIBE. Documento de trabajo sobre la financiación interna y externa de la UE relacionada con su política de migración y asilo⁴⁹⁵.

Conclusiones del Consejo, 25-26 Junio⁴⁹⁶.

Recomendación de la Comisión por la que se modifica la Recomendación por la que se establece un «Manual práctico para guardias de fronteras (Manual Schengen)» común destinado a las

⁴⁸⁵ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/08/jha-return-policy/>

⁴⁸⁶ https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2240.pdf Esta resolución permite interceptar embarcaciones Libias sospechosas de traficar con migrantes. <https://www.un.org/press/en/2015/sc12072.doc.htm>

⁴⁸⁷ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/>

⁴⁸⁸ [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660\(RSP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660(RSP))

⁴⁸⁹ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/12/fac-conclusions-migration/>

⁴⁹⁰ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/11/09/jha-council-conclusions-on-measures-to-handle-refugee-and-migration-crisis/>

⁴⁹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52015DC0510>

⁴⁹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32015D1601>

⁴⁹³ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/10/30/migratory-crisis-activating-ipcr/>, este instrumento nació como respuesta a los atentados del 11-S y de Madrid y ha evolucionado hasta configurarse un plan de activación para la respuesta a crisis por amenazas informáticas y/o amenazas híbridas (incluyendo la migración) <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/ipcr-response-to-crises/>

⁴⁹⁴ <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/11/29/> Incluyendo la promesa de 3 mil millones de Euros.

⁴⁹⁵ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-DT-571741_ES.pdf?redirect

⁴⁹⁶ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/06/26/euco-conclusions/>

2016	<p>autoridades competentes de los Estados miembros encargadas del control fronterizo de personas [C (2006) 5186 final]⁴⁹⁷.</p> <p>FRONTEX se convierte en la Agencia Europea de Guardia Europea de Fronteras y Costas⁴⁹⁸ - Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.</p> <p>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)⁴⁹⁹.</p> <p>Conferencia en Londres sobre Siria⁵⁰⁰.</p> <p>Vivir con dignidad: de la dependencia de ayudas a la autonomía. Desplazamientos forzados y desarrollo. COM(2016) 234 final⁵⁰¹.</p> <p>Crisis de los refugiados: el Consejo muestra su solidaridad con Grecia aprobando asistencia urgente⁵⁰²</p> <p>Conclusiones del Consejo sobre el tráfico de migrantes⁵⁰³.</p> <p>Declaración UE-Turquía⁵⁰⁴.</p> <p>Sistemas de información más sólidos e inteligentes para las fronteras y la seguridad. COM(2016) 205 final ⁵⁰⁵.</p> <p>Hacia un sistema europeo común de asilo, equitativo y sostenible⁵⁰⁶.</p> <p>Documento europeo para el retorno⁵⁰⁷ - Reglamento (UE) 2016/1953 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, relativo al establecimiento de un documento de viaje europeo para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular y por el que se deroga la Recomendación del Consejo de 30 de noviembre de 1994.</p> <p>Europol⁵⁰⁸ - Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol).</p> <p>Decisión de Ejecución (UE) 2016/281 de la Comisión, de 26 de febrero de 2016, por la que se fija la fecha de puesta en marcha del Sistema de Información de Visados (VIS) en los pasos fronterizos exteriores⁵⁰⁹.</p> <p>Base de datos PNR (Passanger Name Record)⁵¹⁰ - Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los</p>
------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

497

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/index.cfm?fuseaction=list&coteld=3&year=2015&number=3894&language=es>

⁴⁹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32016R1624>

⁴⁹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32016R0399&qid=1564519591432>

⁵⁰⁰ <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/2/5af306781a/2406-2016-02-12-09-41-09.html>

⁵⁰¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52016DC0234> Vinculado a un “cambio de enfoque” en las políticas de apoyo a los “refugiados” de la UE https://ec.europa.eu/echo/news/eu-proposes-new-approach-better-support-displaced-people-through-its-external-action_en

⁵⁰² <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/09/refugee-crisis/>

⁵⁰³ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6995-2016-INIT/en/pdf>

⁵⁰⁴ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

⁵⁰⁵ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2016%3A205%3AFINdocuments/docs/20160406/communication_on_stronger_and_smart_borders_20160406_en.pdf

⁵⁰⁶ https://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_es.htm

⁵⁰⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32016R1953&qid=1564519591432>

⁵⁰⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32016R0794&qid=1564519591432>

⁵⁰⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32016D0281>

⁵¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016L0681>

pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave. Comunicación de la Comisión al Parlamento, 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 Migración⁵¹¹.

Reubicación⁵¹² - Decisión (UE) 2016/1754 del Consejo, de 29 de septiembre de 2016, que modifica la Decisión (UE) 2015/1601, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia.

Código de fronteras Schengen: acuerdo para reforzar los controles en las fronteras exteriores⁵¹³.

Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea⁵¹⁴.

Decisión (PESC) 2016/207 del Consejo, de 15 de febrero de 2016, por la que se modifica la Decisión 2013/233/PESC sobre la Misión de la Unión Europea de asistencia y gestión integrada de las fronteras en Libia (EUBAM Libia).

Caso de KHLAIFIA AND OTHERS v. ITALY (Application no. 16483/12)⁵¹⁵. Sentencia sobre derecho a un remedio efectivo (pero no sobre expulsión colectiva ni tortura, trato inhumano o degradante).

El entorno de seguridad de la UE: retos y cambios⁵¹⁶.

Propuesta de Liberalización de Visado para Turquía⁵¹⁷ - Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (Turquía).

Declaración de Bratislava⁵¹⁸.

Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes⁵¹⁹. Proyecto de resolución remitido a la reunión plenaria de alto nivel sobre el tratamiento de los grandes movimientos de refugiados y migrantes por la Asamblea General en su septuagésimo período de sesiones.

Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de abril de 2016, sobre la situación en el mar Mediterráneo y necesidad de un enfoque integral de la Unión sobre la migración (2015/2095(INI))⁵²⁰.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Hacia una Reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una mejora de las vías legales a Europa⁵²¹. COM(2016) 197 final.

⁵¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52016DC0385>

⁵¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A32016D1754>

⁵¹³ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/12/07/systematic-checks/>

⁵¹⁴ https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en

⁵¹⁵ <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-170054>

⁵¹⁶

https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/583826/EPRS_BRI%282016%29583826_E_N.pdf

⁵¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52016PC0279>

⁵¹⁸ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/09/16/bratislava-declaration-and-roadmap/>

⁵¹⁹ https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/NY_Declaration.pdf

⁵²⁰ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0102_ES.html?redirect

2017	<p>Unión de la Seguridad: La Comisión propone un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes⁵²².</p> <p>Sistema de Entradas y Salidas⁵²³ - Reglamento (UE) 2017/2225 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a la utilización del Sistema de Entradas y Salidas</p> <p>Sistema de Entradas y Salidas⁵²⁴ - Reglamento (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017, por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada relativos a nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines policiales.</p> <p>Reglamento (UE) 2017/1370 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2017, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1683/95 del Consejo por el que se establece un modelo uniforme de visado⁵²⁵.</p> <p>Reglamento (UE) 2017/1954 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2017, de modificación del Reglamento (CE) n.º 1030/2002 del Consejo por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países⁵²⁶.</p> <p>Manual de Retorno⁵²⁷ - Recomendación (UE) 2017/2338 de la Comisión, de 16 de noviembre de 2017, por la que se establece un «Manual de Retorno» común destinado a ser utilizado por las autoridades competentes de los Estados miembros en las tareas relacionadas con el retorno.</p> <p>Directiva (UE) 2017/... del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017 relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo⁵²⁸.</p> <p>La Estrategia UE-África: un impulso para el desarrollo⁵²⁹.</p> <p>Declaración de Malta de los miembros del Consejo Europeo sobre los aspectos exteriores de la migración: abordar la ruta del Mediterráneo central⁵³⁰.</p> <p>Espacio Schengen: el Consejo recomienda prorrogar los controles en las fronteras interiores⁵³¹.</p> <p>Declaración Conjunta sobre la Situación de los Migrantes en Libia⁵³².</p>
------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁵²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52016DC0197>

⁵²² https://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3674_es.htm

⁵²³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1564519591432&uri=CELEX:32017R2225>

⁵²⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1564519591432&uri=CELEX:32017R2226>

⁵²⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1564519591432&uri=CELEX:32017R1370>

⁵²⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1564519591432&uri=CELEX:32017R1954>

⁵²⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32017H2338> y manual propiamente dicho https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return_handbook_es.pdf

⁵²⁸ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil:PE_53_2016_REV_1

⁵²⁹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0448_ES.html

⁵³⁰ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/02/03/malta-declaration/>

⁵³¹ Primero en Febrero, por tres meses (<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/02/07/prolongation-border-controls/>) y posteriormente en Mayo, por seis meses (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/05/11/schengen-area-six-month-prolongation-internal-border-controls/>).

2018

Consejo Europeo señala que aumentará la cooperación con la Guardia Costera Libia⁵³³.

Agencia de Asilo de la UE: la Presidencia y el Parlamento Europeo alcanzan un amplio acuerdo político⁵³⁴.

Marco de Reasentamiento de la UE: el Consejo se dispone a iniciar negociaciones⁵³⁵.

Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes acerca de su misión a Grecia⁵³⁶.

Caso de N.D. AND N.T. v. SPAIN (Applications nos. 8675/15 and 8697/15)⁵³⁷. Sentencia sobre expulsión colectiva (pero no sobre tortura, trato inhumano o degradante).

Reunión del grupo de trabajo conjunto UA-UE-ONU para abordar la situación de los inmigrantes en Libia⁵³⁸.

Muerte ilícita de refugiados y migrantes. Nota del Secretario General (ONU). A/72/355⁵³⁹

Reglamento (UE) 2018/1860 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, sobre la utilización del Sistema de Información de Schengen para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular⁵⁴⁰.

Reglamento (UE) 2018/1726 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA)⁵⁴¹.

Última modificación de la lista común de visados exigidos⁵⁴² -

Reglamento (UE) 2018/1806 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación.

Eurojust⁵⁴³ - Reglamento (UE) 2018/1727 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, sobre la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust).

SEIAV (o ETIAS) - Reglamento (UE) 2018/1240 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de septiembre de 2018, por el que se establece un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV)⁵⁴⁴.

⁵³² <https://www.africa-eu-partnership.org/en/stay-informed/publications/joint-statement-migrant-situation-libya-5th-african-union-european-union>

⁵³³ <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2017/06/22-23/>

⁵³⁴ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/06/29/eu-agency-for-asylum/>

⁵³⁵ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/11/15/eu-resettlement-framework-council-ready-to-start-negotiations/>

⁵³⁶ <https://digitallibrary.un.org/record/1299243?ln=es>

⁵³⁷ <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-177683>

⁵³⁸ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/37401/meeting-joint-au-eu-un-taskforce-address-migrant-situation-libya_en

⁵³⁹ <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/72/335>

⁵⁴⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32018R1860&qid=1564519591432>

⁵⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32018R1726>

⁵⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32018R1806>

⁵⁴³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32018R1727&qid=1564519591432>

⁵⁴⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1564519591432&uri=CELEX:32018R1240>

Reglamento (UE) 2018/1475 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de octubre de 2018, por el que se establece el marco jurídico del Cuerpo Europeo de Solidaridad⁵⁴⁵.

Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO por la que se autoriza a la Comisión a aprobar, en nombre de la Unión, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en el ámbito de la política de inmigración⁵⁴⁶.

BEI: el Consejo aprueba un complemento de 3 700 millones de euros para hacer frente a cuestiones relacionadas con la migración⁵⁴⁷.

Abd Al Rahman Al-Milad (Líder de la Guardia Costera Libia en Zawiyah, financiado y entrenado por la UE) incluido en la lista de sanciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por violencia contra los migrantes y vínculo con las milicias⁵⁴⁸.

Lucha contra la trata de seres humanos en Libia: la UE sanciona a seis tratantes y traficantes de personas en consonancia con la decisión de las Naciones Unidas⁵⁴⁹.

Consejo Europeo (plataformas regionales de desembarque para las personas rescatadas en el mar)⁵⁵⁰.

Mecanismo para los refugiados en Turquía: los Estados miembros acuerdan modalidades de financiación adicional⁵⁵¹.

Tráfico ilícito de migrantes: el Consejo aprueba un conjunto de medidas para luchar contra las redes⁵⁵².

Big Data for Migration Alliance - BD4M⁵⁵³.

Observaciones del Comisario Dimitris Avramopoulos durante la sesión plenaria de apertura de la Conferencia Intergubernamental sobre el Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular⁵⁵⁴.

Global Compact - Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular⁵⁵⁵.

Asuntos acumulados C-391/16, C-77/17 y C-78/17⁵⁵⁶. Sobre la naturaleza declaratoria del estatus de refugiado y la pérdida del mismo por la revocación de la protección concedida.

⁵⁴⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1564519591432&uri=CELEX:32018R1475>

⁵⁴⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52018PC0168>

⁵⁴⁷ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/02/27/eib-council-approves-extra-3-7-billion-to-address-migration-issues/>

⁵⁴⁸ <https://www.un.org/securitycouncil/node/34191> (el perfil del sujeto se modificó a posteriori para suprimir la cita que lo vinculaba a la UE), <https://www.un.org/press/en/2018/sc13371.doc.htm> y <https://www.ecre.org/un-security-council-places-sanctions-on-human-traffickers-in-libya/>

⁵⁴⁹ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/06/14/fight-against-human-trafficking-in-libya-eu-sanctions-six-human-traffickers-and-smugglers-in-line-with-un-decision/>

⁵⁵⁰ <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2018/06/28-29/>

⁵⁵¹ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/06/29/facility-for-refugees-in-turkey-member-states-agree-details-of-additional-funding/>

⁵⁵² <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/12/06/migrant-smuggling-council-approves-a-set-of-measures-to-fight-smuggling-networks/>

⁵⁵³ <https://ec.europa.eu/jrc/en/event/workshop/big-data-migration-alliance-bd4m> y ver <https://bluehub.jrc.ec.europa.eu/bigdata4migration/uploads/attachments/cjio8ha96019f99zvr9xq6025-big-data-for-migration-alliance-concept-note.pdf>

⁵⁵⁴ https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-6750_en.htm

⁵⁵⁵ <https://undocs.org/en/A/RES/73/195> y <https://undocs.org/en/A/73/PV.60>

⁵⁵⁶

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=203230&mode=lst&pageIndex=1&dir=&oc=c=first&part=1&text=&doclang=ES&cid=178653>

2019

Reglamento (UE) 2019/816 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, por el que se establece un sistema centralizado para la identificación de los Estados miembros que poseen información sobre condenas de nacionales de terceros países y apátridas (ECRIS-TCN) a fin de complementar el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales⁵⁵⁷.

Reglamento (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad entre los sistemas de información de la UE en el ámbito de la cooperación policial y judicial, el asilo y la migración⁵⁵⁸.

Reglamento (UE) 2019/1155 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 810/2009 por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados)⁵⁵⁹.

Reglamento (UE) 2019/1240 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre la creación de una red europea de funcionarios de enlace de inmigración⁵⁶⁰.

Reglamento (UE) 2019/1157 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre el refuerzo de la seguridad de los documentos de identidad de los ciudadanos de la Unión y de los documentos de residencia expedidos a ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias que ejerzan su derecho a la libre circulación (Texto pertinente a efectos del EEE.)⁵⁶¹.

Política de visados: la UE actualiza las normas para facilitar los viajes legítimos y luchar contra la migración ilegal⁵⁶².

Política de migración: el Consejo acuerda una posición parcial de negociación relativa a la Directiva sobre el Retorno⁵⁶³.

Una nueva Agenda Estratégica para 2019-2024⁵⁶⁴.

Plan África III (Gov. España)⁵⁶⁵.

Actualización del Enfoque Global de la Migración y la Movilidad⁵⁶⁶.

⁵⁵⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32019R0816>

⁵⁵⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32019R0818>

⁵⁵⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1564519591432&uri=CELEX:32019R1155>

⁵⁶⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1564519591432&uri=CELEX:32019R1240>

⁵⁶¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1564519591432&uri=CELEX:32019R1157>

⁵⁶² <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/06/visa-policy-eu-updates-rules-to-facilitate-legitimate-travel-and-fight-illegal-migration/>

⁵⁶³ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/07/migration-policy-council-agrees-partial-negotiating-position-on-return-directive/>

⁵⁶⁴ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>

⁵⁶⁵ <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/010319-enlaceafrica.aspx>

⁵⁶⁶ <https://www.statewatch.org/news/2019/mar/eu-council-GAMM-Update-6363-19.pdf>

Capítulo 4. El gobierno en y a través de las fronteras.

“En nuestra sociedad no tenemos grandes crímenes, pero tenemos todo un campo de detección lleno de criminales en potencia, criminales que lo serían efectivamente”.

Philip.K. Dick, *Minority report* / El informe de la minoría.

Autores como W. Kymlicka, (1996) han señalado la trascendencia de la fronteras en la conformación de dos de las cuestiones principales de nuestro tiempo: cuales son los límites de la soberanía del estado y quienes son las personas sujetas a dicha soberanía y fuente de la misma como pueblo soberano en tanto esta es la base simbólica de la autoridad en el estado-nación. En este sentido las fronteras son entendidas fundamentalmente desde la perspectiva del poder soberano. La frontera representa el límite del poder del estado y de su autoridad jurídica y política. Sin embargo, siguiendo a M. Foucault (2004b, 2004a), la forma de poder soberano no es la hegemónica en la configuración de nuestras sociedades actuales de manera preponderante desde la modernidad. Es paradójicamente cuando el estado se dota de una entidad jurídico-política moderna, con el nacimiento del estado-nación, cuando las formas de poder disciplinario toman una preponderancia decisiva y posteriormente las formas de poder securitario o biopolítica. Siguiendo este análisis de las transformaciones de las formas de poder en las sociedades contemporáneas, los estudios sobre fronteras han abordado esta evolución en su análisis de las fronteras como dispositivo de poder.

En este sentido, las fronteras como dispositivo de gobierno en la actualidad son una ventana de posibilidad para analizar la interacción de las estrategias y tácticas de gobierno biopolítico con las formas jurídicas propias del poder soberano sobre las que se cimienta la construcción del estado-nación. La configuración de las fronteras ha tenido una gran importancia en la construcción del estado-nación (B. R. O. Anderson, 1997; Gellner, 1994), tanto en las formas de legitimación (la construcción del *ethos* nacional) como en la aplicación de estrategias de gobierno sobre los ciudadanos y sobre las cosas. La configuración europea como comunidad supranacional ha modificado el sentido de las fronteras y su importancia; la unificación europea, inserta en el proceso de modernidad desbordada (Appadurai, 1996), ha tenido la reorganización de los dispositivos de frontera como una de sus estrategias principales de gobierno. Según (Walters, 2011: 141) las “*fronteras se han conformado como una especie de meta-cuestión, capaz de condensar todo un complejo de temores y preocupaciones políticas, incluyendo la globalización, la pérdida de soberanía, el terrorismo, la trata y la inmigración incontrolada*”.

En este apartado nos centraremos en el gobierno sobre las personas a través de las fronteras. Esta elección puede ser cuestionada desde un posicionamiento marxista ortodoxo como un abandono de lo estructural. Teóricos marxistas como S. Mezzadra y B. Neilson (2017) han abordado la cuestión de la redefinición de la función de las fronteras en la economía globalizada desde una perspectiva marxista a partir de la multiplicación y fragmentación del mercado de la fuerza de trabajo. En mi análisis incorporo las consideraciones sobre este tipo de cuestiones, pero centro el foco en la construcción de las formas de gobierno y en las formas de legitimidad y re-producción de las formas sociales de exclusión/inclusión de estas formas de

gobierno. Nuestro objeto de análisis son las formas de imaginación social (Godelier, 1984) en las que se sustentan las estructuras de fragmentación del mercado de la fuerza de trabajo, cómo se objetivan en el ámbito del derecho como campo específico de legitimación de las formas de gobierno en las democracias liberales contemporáneas y bajo que estrategias de gobierno biopolítico se mantienen las condiciones para la reproducción de este sistema social.

En este capítulo analizaremos las fronteras como dispositivo de gobierno sobre las personas. Sin embargo, a la hora de realizar este análisis hay que recordar dos cuestiones importantes. Realizar un análisis centrado en las fronteras como dispositivos de gobierno no significa aceptar la dicotomía estructura (gobierno) / agencia (migrantes y otros actores); tampoco significa desconsiderar las teorías de la Autonomía de la Migraciones (AoM por sus siglas en inglés) y las importantes aportaciones de autores como S. Mezzadra (2005, 2011), S. Mezzadra y Neilson (2017), D. Papadopoulos y V. Tsianos (2013), V. Tsianos y S. Karakayali (2010), entre otros muchos. Mi análisis se basa en esta propuesta a la hora de entender la realidad social en las zonas de frontera. La decisión de centrarse en una parte de esta realidad social en las fronteras, en la configuración de las estrategias y técnicas de gobierno, la he tomado aceptando la parcialidad de este método justamente para analizar cuáles son las particularidades y formas específicas de estas estrategias y técnicas de gobierno y poder interpretar así las mecánicas de dominación que provienen de las mismas.

4.1. De las fronteras securitarias a las fronteras humanitarias. La complementariedad de los enfoques.

4.1.1. Securitización.

El proceso de securitización de las fronteras de la EU tiene ya un largo recorrido histórico. Partiendo de las teorías de la Globalización de S. Sassen (2013a, 2013b, 2015) y del estudio de la reordenación de los flujos de mercancías y personas en la economía globalizada, G. Campesi (2012: 3) afirma que *“la compleja redefinición del régimen de confines determina un proceso, sólo en apariencia paradójico, de reforzamiento del confín, hasta el punto de que en muchos contextos se ha asistido a una suerte de convergencia de la defensa militar de los confines con su control policial o, más bien, con una elevación de la acción de policía de frontera al estatus de cuestión de ‘alta política’, o de seguridad nacional.”*

La securitización ha significado una mutación en las fronteras como dispositivo de gobierno, y está en íntima conexión con otras dimensiones como la espectacularización de la exclusión y las nuevas formas de construcción social de la comunidad (imaginada) de europeos. La metáfora de la “Europa Fortaleza” tiene como base este proceso. El proceso de europeización ha sido acompañado con este refuerzo de los confines exteriores, que tienen una importante dimensión socio-cognitiva por su marcado carácter espectacular. Siguiendo la tesis de N. De Genova (2013, 2017), las fronteras son un espectáculo que tiene por público a la propia población de los estados (en este caso europeos) y tiene principalmente una doble finalidad: (1) Es una cristalización de la distinción radical entre los individuos que pertenecen a los distintos grupos sociales, nacionales y supranacionales (europeo). Esto puede verse como una reconfiguración de las labores que desempeñaban los mapas políticos en la configuración de los imaginarios sociales en el S. XIX según B. Anderson (1997). (2) Implica un proceso de

naturalización de la distinción jurídica que se hace entre las personas: el estatus migratorio, basado en una arbitrariedad jurídica, es reforzado por la representación espectacular del migrante irregular como un criminal cuya situación viene dada por su propia violación de los límites fronterizos y la autoridad del estado-nación que estos representan. La arbitrariedad jurídica se naturaliza como resultado de la recepción por parte de la población de los estados europeos de los espectáculos de frontera como amenazas sustantivas a un estado-nación sumido en una inestabilidad estructural cuyas consecuencias son sufridas y reconocidas por el conjunto de los ciudadanos. Frente a estas amenazas, el espectáculo de las fronteras ofrece (como teleología) sus propios mecanismos como solución, la respuesta securitaria como solución a las amenazas espectacularizadas, una solución que implica una mayor visibilidad y espectacularización del fenómeno.

La securitización implica una serie de prácticas y discursos, que tienen que ver con las mecánicas de control, con la representación de ese control y con la producción de un conocimiento determinado a través de las prácticas desarrolladas. Según D. Bigo (2002: 79) *“El programa de securitización integra la construcción social de amenazas y recelos diversos bajo la denominación de problemas de estado, fronteras, ciudades, democracia y ciudadanía como si fueran consecuencia de la inmigración”*. En nuestra interpretación de las dinámicas securitarias proponemos una concepción basada en la teorización de Foucault sobre el poder securitario (Foucault, 2008; Foucault, 2009) como forma particular de poder basado en la población como objeto del poder, la aproximación especulativa y empiricista como estrategia de conocimiento, y la economía política como lenguaje. El poder securitario como lo entiende Foucault es un poder que se basa en cuatro mecanismos fundamentales para crear una normalización sobre un fenómeno: (1) el cálculo (la conversión en algo medible estadísticamente); (2) el riesgo como categoría especulativa de proyección de un fenómeno y de sus desviaciones hasta convertirse en algo peligroso; (3) el peligro como límite de un fenómeno por encima del el cuerpo social (la población) deja de poder operar de forma regular o, dicho de otra manera, el peligro es el límite de un fenómeno por encima del cual se provoca una crisis; (4) la crisis, como disrupción del funcionamiento sistémico que supone un peligro para la población. Esta interpretación de la que nosotros partimos para analizar las técnicas securitarias es mucho más amplia que la que se usa con frecuencia. Las actuales teorías de la securitización parten de las propuestas de la “Escuela de Copenhague” de O. (Buzan y Wæver, 2003; Buzan, Wæver, y Wilde, 1998) y su teoría de la securitización de las relaciones internacionales a partir del fin de la guerra fría. Esta escuela parte de una idea de la securitización como la respuesta a la construcción social de la amenaza a través del “speech act”. El caso paradigmático es la reconfiguración securitaria de los EE.UU. tras los atentados del 11-S y la legitimación de medidas políticas y de gobierno que vulneraban, infringían o directamente violaban la reglamentación jurídica estatal en distintos ámbitos (como el derecho a la privacidad). El ámbito de los estudios sobre la securitización fue reformado por la propuesta de D. Bigo, que partiendo de un entendimiento similar sobre la construcción de la amenaza como un continuum (Bigo, 2002) se ha centrado en la práctica de los agentes de seguridad, en la creación de un campo semi-autónomo de conocimiento (de producción de verdad), y en las transformaciones de las dinámicas de gobierno a través de la construcción de la migración como vínculo entre los problemas interiores y exteriores de las sociedades “liberales”.

En primer lugar, la preeminencia de los discursos securitarios ha impactado de manera significativa sobre la configuración de las fronteras. En la actualidad, la gestión de las fronteras exteriores es vista como una vía central en el combate contra lo que se ha definido en el ámbito de la seguridad como “Amenazas híbridas”⁵⁶⁷. Según Julia Himmrich (2018), la inclusión de la migración entre las “nuevas amenaza” del mundo actual ha provocado la securitización y militarización de la política migratoria europea, permitiendo un cambio en el tipo de políticas a dos niveles: hacia el interior, con el protagonismo creciente de los actores securitarios en el ámbito de la gestión fronteriza, y hacia el exterior, con el desarrollo de un ámbito particular dentro de la política exterior que se ha denominado “política migratoria exterior”. La configuración del discurso securitario sobre las migraciones tiene su concreción técnica, a nivel experto, en este concepto de amenaza híbrida el cual es empleado para representar la vinculación política que se ha establecido entre migración, irregularidad/ilegalidad/criminalidad, terrorismo y amenazas exteriores en el ámbito de la geopolítica. Esto ha tenido un impacto en el desarrollo interrelacionado de las políticas migratorias y las políticas de seguridad, como muestra nuestro análisis de las agendas europeas de migraciones y las agendas europeas de seguridad en el capítulo 3.

En segundo lugar, las prácticas securitarias en las zonas y lugares de frontera pueden ser definidas como la incorporación de las prácticas de control y vigilancia en el régimen de gobierno de las migraciones. Esto engloba una plétora variada de prácticas que van desde la vigilancia directa de lugares de frontera al control sobre la documentación de las personas en tránsito en lugares y zonas de frontera. Podríamos establecer una división en tres categorías de prácticas securitarias en frontera.

a. Las prácticas sobre los cuerpos.

Las prácticas sobre los cuerpos son aquellas que se ejercen a través del funcionariado “a pie de calle” en su interrelación directa con los sujetos. Un ejemplo claro de las mismas es la vigilancia en los controles fronterizos. Este tipo de prácticas tienen la particularidad de vincularse a las formas punitivas de violencia: la expansión de las prácticas securitarias sobre los cuerpos ha desencadenado un aumento del ejercicio de la violencia física y simbólica sobre las personas migrantes en general y sobre determinados colectivos de personas migrantes en particular. La securitización en estas prácticas tiene una doble dirección, que incide tanto en las formas de vigilancia y control sobre las personas migrantes cómo en el tipo de funcionariado que desarrolla este tipo de control, que está marcado específicamente por una caracterización policial y crecientemente militar del perfil del funcionariado encargado del ejercicio de gobierno en el régimen fronterizo y migratorio en general.

b. Las prácticas sobre el *Milieu*.

Las prácticas sobre el *Milieu* son aquellas que implican una transformación espacial de las zonas y lugares de frontera persiguiendo la reconfiguración de las relaciones físico-sociales de los sujetos presentes en ese entorno, entendido como espacio físico y como espacio social. Un

⁵⁶⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018&from=SV> “Joint Framework on countering hybrid threats a European Union response” JOIN(2016) 18 final. Bruselas, 06/04/2016.

ejemplo de este tipo es la construcción de vallas, pero también la modificación de las mismas, la instalación de dispositivos de vigilancia, y otros tipos de técnicas que inciden directamente en la configuración de los lugares y zonas de frontera. Las técnicas securitarias que se ejercen a través del milieu no tienen por qué ser todas ellas espectaculares ni imponer una reconfiguración directa de las relaciones sociales, sino que pueden ser sutiles e indirectas, como son las colecciones de radares vinculados al SIVE (Sistema Integral de Vigilancia del Estrecho). Este tipo de prácticas securitarias son relevantes en tanto que son el tipo de práctica más particular de esta forma de poder; la relación con el territorio no tiene el objetivo de imponer una determinada situación sino que establece el territorio como dispositivo de gobierno de la población que lo habita, siendo la población lo importante en sí y buscando alterarse las relaciones sociales a través de la modificación física del entorno y su impacto sobre la realidad física de la cotidianeidad social. A diferencia de los otros dos tipos ideales que presentamos (prácticas sobre los cuerpos y sobre la documentación), las prácticas securitarias sobre el milieu mantienen una gran desconexión respecto a codificación jurídica puesto que al aplicarse de forma mediada a través de la reconfiguración física del espacio los actores sociales no tienen una relación directa con los funcionarios de a pie de calle que implementan las otras prácticas securitarias y, por tanto, el tipo de condicionamiento no es visto como un tipo de coerción a los derechos de los migrantes desde una óptica liberal del derecho como libertad individual y no intervención.

c. Las prácticas sobre la “documentación”.

Las prácticas sobre la documentación son aquellas que se ejercen sobre la documentación que se exige a las personas en tránsito. Estas prácticas encierran en sí mismas la forma en la que la persona, el ser humano, es construida como ser jurídico, como persona jurídica depositaria de una serie de derechos y obligaciones recogidas en los distintos órdenes jurídicos nacional, europeo e internacional. Las prácticas de securitización sobre la documentación tienen que ver con el control de las personas en tránsito pero están fuertemente vinculadas con las formas de construcción de mecanismos de conocimiento y de mecanismos de validación jurídico-normativo. El estudio clásico de J. Torpey (2000) sobre la invención e instrumentalización del pasaporte como dispositivo de gobierno de las poblaciones es una referencia obligada para el análisis de este tipo de prácticas securitarias sobre la documentación que han crecido y se han vinculado con las nuevas tecnologías informáticas, a través de la vinculación de bases de datos y posibilidad de consulta en tiempo real de múltiples bases de datos interconectadas.

En tercer lugar, la securitización del gobierno sobre las migraciones ha implicado también un tipo particular de formas de generación y validación del conocimiento. Un tipo de conocimiento que es estadístico y que se apropia del lenguaje propio de otros ámbitos (la economía financiera, la medicina epidemiológica y la ingeniería de materiales), y lo emplea sobre el objeto de las migraciones. Entre las nuevas formas de conocimiento securitarias destacan los “Análisis de Riesgo”, una forma de conocimiento que se desarrolla a partir de la estimación probabilística de los fenómenos migratorios, de la comparación con las estadísticas pasadas y con la proyección que se hace de las tendencias de esta comparación. Sin embargo hay muchas otras formas de conocimiento que se realizan en el proceso de securitización. Sería justo decir que cada práctica securitaria que se desarrolla lleva aparejado un proceso de generación de conocimiento: un conocimiento “sobre los cuerpos”, que se basa en el examen

y en la incorporación de técnicas y tecnologías para el control de los cuerpos; un conocimiento “sobre el milieu”, que se basa en el estudio de las relaciones físico-sociales de los colectivos de migrantes como elemento particular de una población en un ámbito espacial determinado, construido y reconstruido sobre el conocimiento generado del examen de estas relaciones en fases precedentes; un conocimiento “sobre la documentación”, que incorpora un conocimiento práctico sobre la misma pero que también incluye la obtención de unas competencias en la gestión de las herramientas (informáticas y no) que permiten el análisis de la documentación. Además, existen estrategias específicas respecto la validación de este conocimiento, que pasan tanto por la vinculación con ciencias sociales y técnicas específicas tanto en lo relativo al uso de metodologías como al desarrollo y financiación de programas académicos de “excelencia” que se centran la construcción de este nuevo tipo de formas de conocimiento⁵⁶⁸.

Entendemos por tanto este proceso de securitización como la inclusión compleja y progresiva de estos discursos, prácticas y formas de producción de conocimiento en la dinámica de gobierno sobre las fronteras y sobre las migraciones en general.

4.1.2. Humanitarismo.

En paralelo a este proceso de securitización, las dinámicas de gobierno de la Unión Europea y de los Estados Miembro han incorporado la perspectiva humanitaria o, de manera más apropiada, humanitarista que supone un tipo determinado de humanismo. El desarrollo y la incorporación de esta lógica a las dinámicas de gobierno de las fronteras y sobre las migraciones ha sido un proceso no lineal. En un primer lugar, el enfoque humanitario frente a las migraciones fue una respuesta política de resistencia, de enfrentamiento, de determinados sectores sociales y políticos frente a las consecuencias “humanitarias” (valga la redundancia) de las dinámicas securitarias. En otros ámbitos de las dinámicas de gobierno, la lógica del humanitarismo tiene una historia profunda, especialmente en la Cooperación al Desarrollo y en la asistencia en emergencias (o asistencia humanitaria). Sin embargo, en el ámbito de las migraciones la vinculación con la dimensión humanitaria no se produjo directamente a partir del vínculo de las migraciones a la cuestión de la cooperación al desarrollo, algo ya consolidado en los años 90s con las políticas de “codesarrollo”, que mantenía un marcado carácter económico y se centraba en la transmisión “de saberes” de los inmigrados a su sociedades de origen y, sobre todo, de remesas (un negocio multimillonario en la economía financiera). La incorporación del humanitarismo dentro del ámbito del gobierno de las migraciones se empezó a consolidar, al contrario, a partir del activismo de la sociedad civil europea contra las muertes de migrantes tanto en el mediterráneo como en determinados lugares de frontera y del territorio de los estados de la Unión Europea. Las imágenes de los naufragios, de los muertos en las vallas de Ceuta y Melilla, de los migrantes perseguidos en el corazón de las grandes urbes como Paris, Londres o Madrid; estas imágenes motivaron una serie de respuestas sociales “humanitaristas”.

⁵⁶⁸ Un ejemplo de esto pueden ser los master universitarios financiados por Frontex, como el “Máster Universitario en Strategic Border Management / Gestión Estratégica de Fronteras”. http://portal.uned.es/portal/page?_pageid=93,55252183&_dad=portal&_schema=PORTAL

Sin embargo, el imaginario colectivo y la introducción de la lógica humanitarista en el ámbito de las migraciones en Europa tuvieron por protagonistas a migrantes europeos, aunque no de la Unión Europea. Las guerras que siguieron la fragmentación de la ex-Yugoslavia provocaron el mayor número de exiliados y desplazados desde la Segunda Guerra Mundial, la mayor crisis humanitaria de nuestro tiempo. Es importante destacar que las estadísticas sobre el éxodo en relación al conflicto sirio y la inestabilidad regional del Medio Oriente se han construido para ser representada como la “más grande crisis humanitaria” desde la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo esta representación de la crisis a nivel mundial ha tenido que ver con una transformación, no de la dinámica estructural de “expulsiones” (siguiendo el concepto de S. Sassen, 2015), sino con la categorización de las personas desplazadas y con la forma de establecer el registro de las estadísticas y la representación de las mismas. En primer lugar, como señala S. Martin (2014: 87) si bien “al menos desde los 70s, ACNUR ha ayudado a personas en sus países de origen”, no ha sido hasta el año 2000 que ha clarificado la relación de la agencia para con los “desplazados internos”, nueva categoría de sujetos sobre los que actúa (gobierna) ACNUR desde inicios del s. XXI en función de su “mandato humanitario para con las personas desplazadas por persecución, situaciones generales de violencia, conflicto, o violaciones masivas de los derechos humanos”. La transformación en las categorías sobre las que se ejerce el gobierno humanitario también ha tenido impacto en las formas de producción de las estadísticas. Como reconocía la propia agencia ACNUR, la medición estadística de los exiliados en el mundo (en sus múltiples y variables categorías) ha sido largo tiempo producto de “la especulación en el mejor de los casos” debido a “las grandes dificultades para su realización” (Crisp, 1999). Ha sido cuando los estados han incorporado la lógica humanitaria de manera central en la conformación de las políticas de frontera y de gestión de las migraciones cuando las estadísticas sobre los sujetos a esta forma de gobierno se han convertido en una cuestión de central importancia, como se puede comprobar en las negociaciones del “Pacto Mundial sobre Refugiados” (Global Compact on Refugee). Así, la crisis de los Balcanes produjo en Europa un nivel de exiliados similar (e incluso mayor) al de las personas que llegaron a Europa a consecuencia de las guerras del Oriente Próximo a partir de 2014, sin embargo la representación de la “emergencia”, de la “crisis” se ha estatizado de manera diferente en ambos casos. De las respuestas de la Unión Europea a las guerras en los Balcanes nacen algunas de las características fundamentales del sistema que se consolidará en la actualidad.

En primer lugar, hubo voces desde la sociedad civil que propusieron el uso de mecanismos comunitarios, europeos, para resolver la situación de los desplazados. Una de las propuestas fundamentales en aquella época fue la actualización del “pasaporte Nansen” (Balibar, 2003), una propuesta que se rechazó antes y que ahora, a pesar de la revitalización de la propuesta en el ámbito intelectual por parte de algunos autores destacados como S. Naïr (2016), no ha sido ni siquiera considerada. Es interesante recordar que Alemania, al promover un período de no aplicación del Reglamento de Dublín (entre finales de 2014 e inicio de 2015), podría haberse acercado a una propuesta similar a la concesión (en aquel momento histórico) de un nuevo pasaporte Nansen a los exiliados que llegaban. La opción por una decisión política de suspensión temporal del reglamento de Dublín está en conexión directa con la incorporación de la lógica humanitaria: la decisión de Alemania suponía una actuación de excepcionalidad a partir de una emergencia humanitaria, una actuación que además no tenía ningún impacto en la configuración jurídica del sistema (a pesar de que fue un reconocimiento de facto de que el

sistema de Dublín imponía a los estados fronterizos, como el griego, unas responsabilidades que es impensable que puedan afrontar de manera realista) y que no implicaba ningún compromiso para con las personas exiliadas que en cualquier caso debían aplicar para obtener la protección internacional en Alemania o en cualquier otro país de Europa, a los que todavía tendrían que llegar por sus propios medios y atravesando la peligrosa ruta balcánica.

En segundo lugar, se configuró la interpretación europea de un dispositivo fundamental en el gobierno humanitario de las poblaciones: el campamento de refugiados. Aquí no me detendré en exceso puesto que desarrollaremos esto con más detención en un apartado siguiente de este mismo capítulo, baste señalar algunas cuestiones clave. Los “campamentos de refugiados” que se multiplicaron durante las guerras en el territorio de la ex-Yugoslavia eran la aparición en el territorio europeo de la solución del campamento que se había venido dando en tantas otras partes del mundo como resultado de los conflictos, como los campamentos en las zonas de frontera entre India y Pakistán, o en las zonas fronterizas de Somalia, o por supuesto en torno a los territorios ocupados de Palestina y en los países vecinos, como los campos de Sabra y Chatila. Pero al mismo tiempo que nacían estos campamentos, nacían en el interior de la Unión Europea nuevos campamentos, una campificación de la recepción, que se vinculaba al auge de las formas de detención y al nacimiento de nuevas formas de detención vinculadas al gobierno humanitario. Sólo como ejemplo, en 1999, como consecuencia de los exiliados de las guerras de la ex-Yugoslavia nació el centro de atención de Sangatte, coordinado por la Cruz Roja y muy cercano al Canal de la Mancha y a la ciudad de Calais. En este lugar se mezclaban formas de atención y gobierno humanitario, campificación de la recepción, instalación autónoma y técnicas securitarias de control. Volveremos sobre esto.

En tercer lugar, los exiliados que llegaban a Europa pasaban a ser sujetos humanitarios, no políticos. Esta es una de las grandes consideraciones que realiza L. Malkki (1996), sobre cómo los exiliados de las guerras en Tanzania y Centroáfrica habían sido contruidos como “refugiados”, sujetos de la humanidad desnuda cuya existencia necesitaba una asistencia (gobierno) humanitaria urgente. Con ello se borraba la dimensión política y su capacidad de participación política en la decisión sobre su propio futuro, mientras que se dota a una serie de actores de una autoridad para el gobierno de estos grupos: “Esto es, los refugiados sufren una forma especial de enmudecimiento frente a las autoridades nacionales o a las organizaciones internacionales de quienes son objetos de gobierno y cuidado. Sus posiciones son descalificadas casi a priori, mientras el lenguaje del socorro a los refugiados, las ciencias políticas, y el ‘desarrollo’ afirman la producción de narrativas autorizadas sobre los refugiados.” (1996b: 386). En la Unión Europea se comenzó a construir a partir de este momento histórico la relación con los distintos actores humanitarios que estaban autorizados a gobernar sobre los refugiados y cuya autoridad transitó rápidamente también sobre otros tipos de migrantes reducidos a la humanidad abstracta (como los migrantes en detención). Un ejemplo de esto es el proceso de inclusión de los actores humanitarios en la privatización de los centros de detención a partir de aquella época, como en el caso italiano donde la Cruz Roja ha sido la principal responsable de este tipo de centros que después se han abierto a la “oferta” de otras organizaciones humanitarias (Flynn y Cannon, 2009). Hay que señalar que durante este período es cuando se produce también el gran avance legislativo y el establecimiento de las bases jurídicas para el Sistema Común de Asilo a nivel Europeo, que de

una manera no casual incorporaba la centralidad de la figura del refugiado en la configuración de la política de la Unión Europea sobre el gobierno de las migraciones.

La “crisis de los refugiados” en Europa declarada en 2015 supuso el momento de consolidación de este proceso. Las fronteras humanitarias (Walters, 2011) que se venían desarrollando en Europa se consolidaron rápidamente durante el período actual. La espectacularización de las llegadas de “refugiados” sirios los mostró como víctimas de una guerra entre dos poderes terribles que los oprimían: un dictador anti-liberal (B. Al-Asad) y el nuevo máximo representante del enemigo de occidente, el ISIS (Daesh) y su “radicalismo islámico”. Como señala M. Ticktin (2015) los exiliados sirios eran representados como víctimas inocentes cuyos males dependían de unos culpables que encarnaban las amenazas ideales para Europa: un dictador anti-liberal, un grupo terrorista islámico con pretensiones de convertirse en un estado expansivo, y, por último, una serie de traficantes y tratantes de seres humanos que ponían en riesgo las vidas de miles de inocentes haciéndolos cruzar el mar en barcas de juguete o encerrados en las cámaras frigoríferas de camiones en los que morían. La imagen de Aylan Kurdi era el epíteto del “refugiado” de esta “crisis europea”, víctimas inocentes amenazados e indefensos.

En este proceso nacen las fronteras humanitarias. Estas fronteras humanitarias, que como señala el propio W. Walters (acuñador del término) pueden parecer un oxímoron, son caracterizadas como un resultado del proceso por el cual las fronteras se han convertido en dispositivos privilegiados en el gobierno de las poblaciones y de la inclusión de una serie de actores, y de sus prácticas y formas de conocimiento en la configuración de los paisajes de frontera. Las técnicas de gobierno humanitario pueden agruparse siguiendo el mismo esquema que hemos seguido para hablar de las técnicas securitarias.

a. Las prácticas sobre los cuerpos.

En el caso de las prácticas securitarias, las prácticas sobre los cuerpos se desarrollan por los “funcionarios” a pie de calle y lo mismo sucede con las prácticas humanitarias sobre los cuerpos pero el “funcionariado” no está vinculado de manera a los estados-nación, sino que se vinculan a agencias tanto públicas como privadas y también mixtas, encargadas del gobierno humanitario sobre los migrantes. Si las prácticas securitarias sobre los cuerpos estaban marcadas por la vigilancia, el control y la violencia; las prácticas humanitarias se enmarcan en el examen, la atención y el cuidado/ la cura. Se vinculan con la dimensión sanitaria y psico-sanitaria, y con las formas de conocimiento propias de las disciplinas médicas. Las cuestiones de higiene, de alimentación, del “acompañamiento”, todas son áreas donde se aplican técnicas humanitarias sobre los cuerpos.

b. Las prácticas sobre el Milieu.

Dentro de las prácticas humanitarias también se desarrollan técnicas a través de la configuración del Milieu. Un ejemplo claro es el campamento de “refugiados”, fruto original del control securitario sobre las personas exiliadas en los estados vecinos (M. (Dir. . Agier, 2014) que se convierte en el locus central del gobierno humanitario y que es reorganizado por los actores y la lógica humanitaria: espacios para la educación, espacios para las familias, espacios de atención médica, lugares comunitarios para la distribución de productos de

higiene o primera necesidad, comedores comunitarios donde las organizaciones distribuyen alimentos. La configuración de los espacios y los lugares humanitarios tiene igualmente una práctica basada en el reordenamiento de las relaciones socio-físicas a través de la configuración del entorno, y aprovecha las cuestiones más elementales de la existencia física de los colectivos sujetos al gobierno humanitario, como puede ser la necesidad de alimentación, de aseo o de reposo.

c. Las prácticas sobre la “documentación”.

Las prácticas humanitarias también se ejercen sobre la documentación y generan nuevos tipos de documentación y formas de validación de la documentación propias. Por una parte se vinculan a tipos de documentación expedidos por el estado-nación, como la documentación que acredita a una persona como solicitante de protección internacional, pero también generan formas nuevas de documentación, como son las tarjetas identificativas que se distribuyen entre los residentes en un centro de “acogida” o en un campamento de refugiados, nuevas formas de documentación que aunque no tengan una validez jurídica si tienen una validez normativa pues establecen diferencias entre personas migrantes en contextos particulares. Además, la inclusión de la lógica humanitaria ha provocado la inclusión de determinadas técnicas de validación de la documentación, como pueden ser las técnicas sanitarias para la comprobación de la identidad de una persona como “menor de edad” y, por tanto, sujeto a una forma particular de gobierno humanitario.

La antropología se ha ocupado durante largo tiempo de este tipo de cuestiones que vinculan complejos sistemas de valores, construcciones culturales, conjuntos de leyes y actos normativos, un determinado ethos, un campo de actores sociales, y unas formas de gobierno. Las aportaciones teóricas vinculadas al desarrollo de la antropología jurídica han sido abordadas en el capítulo 1. En este punto sólo repetiré la recomendación, para un lector interesado en el recorrido de la disciplina en los últimos cuarenta años, el análisis titulado “*Transnational Humanitarianism*” que desarrolla M. Ticktin (2014), una de las mayores expertas de la actualidad.

4.1.3. La hibridación de las lógicas securitaria y humanitaria.

En la actualidad de la Unión Europea, las formas de gobierno humanitaria y securitaria son el eje central del gobierno en las fronteras y a través de la frontera.

En la tercera edición del “Manual sobre PCSD (Política Común de Seguridad y Defensa)” (Rehrl et al., 2017: 105)⁵⁶⁹ se define la migración como “una cuestión que combina aspectos humanitarios, de empleo, de bienestar social, de seguridad y muchos otros”. En este apartado las hemos presentado de manera individualizada, como ámbitos diferenciados o, siendo precisos, como tipos ideales weberianos de dinámicas de gobierno. Para algunos autores, como D. Bigo (2002: 79) el discurso humanitario (directamente) es una parte integral del sistema de securitización:

⁵⁶⁹ Un detalle banal pero interesante es que el editor de la tercera edición del citado manual (J. Rehrl) es el encargado de escribir el capítulo referente a la Migración como uno de los nuevos (el primero) desafíos para la seguridad europea.

“Los debates internos dentro de este programa [securitario] entre los discursos securitarios y los discursos humanitarios ocultan las condiciones generales de securitización. De hecho, el segundo tipo de discurso -el humanitario- es en sí mismo un subproducto del proceso de securitización. Por ejemplo, los discursos sobre los derechos humanos de los solicitantes de asilo forman parte de facto de un proceso de securitización, juegan el juego de diferenciar entre solicitantes de asilo genuinos y migrantes ilegales, ayudando al primero mediante la condena del segundo y justificando los controles fronterizos”.

Sin embargo, nuestra tesis parte de la consideración de la hibridación entre distintos elementos de estas lógicas y sus prácticas, en el proceso histórico de la fronterización europea y en las dinámicas de gobierno sobre las migraciones. Las lógicas securitaria y humanitaria, sus prácticas y sus agentes, están en continua interacción y se desarrollan dinámicas particulares basadas en procesos de hibridación entre ellas. Estos tipos ideales son útiles analíticamente, pero en la cotidianeidad que define los paisajes fronterizos (los border landscapes) de la Unión Europea lo que encontramos es una configuración del gobierno donde existe una negociación, un proceso de pugna permanente por la definición de la dinámica de gobierno entre actores y grupos sociales, entre los que se encuentra una gran panoplia de actores relevantes, destacando no sólo los funcionarios de a pie de calle del estado-nación, sino también los actores humanitarios y securitarios de muy diversa índole (privados y de instituciones supra-nacionales, regionales, etc.), la sociedad civil, la ciudadanía en un sentido amplio con sus diversidades y tensiones interna, además los propios migrantes.

Desde nuestra perspectiva, el discurso humanitario es más amplio y variado, y ha servido en un momento determinado a distintos actores políticos, desde actores institucionales a actores de la sociedad civil y la ciudadanía, para oponerse a los discursos securitarios; sin embargo, la vinculación y la cooptación institucional del discurso humanitario ha dado lugar a un proceso de hibridación por el cual las formas de representación humanitarias son ineficientes para la defensa política de las personas “ilegalizadas”. Al conformarse como uno de las principales facetas de las dinámicas actuales de gobierno, los discursos humanitarios han perdido gran parte del potencial crítico que pudieron poseer en otro momento. Mejor que nosotros, N. Vaughan-Williams (2015a: 31) define este proceso, citando a las aportaciones de W. Walters y S. Mezzadra, como la “la crisis de la crítica humanitarista”: *“De hecho, la creciente ambigüedad e inestabilidad de la figura del migrante ‘irregular’ en los discursos y prácticas de la seguridad fronteriza europea y en la gestión de la migración significa que el humanitarismo ya no es – si es que alguna vez lo fue – un control eficaz de las lógicas de la securitización: la primera no es externa a la segunda, sino inseparable de ella como parte de una relación topológica más compleja entre las dos”.*

En este capítulo empleare los tipos ideales que he definido, manteniendo la distinción entre estos dos tipos ideales, para aplicarlo al análisis de Frontex, como la Agencia central de la Unión Europea en la construcción de una dinámica de gobierno sobre las migraciones a través de la fronterización. Los tipos ideales nos permitirán mostrar la paradójica forma de integración e hibridación que se da entre las lógicas, prácticas y actores securitarios y humanitarios a través de la transformación de las prácticas, lógicas, discursos y agentes vinculados con Frontex. En el siguiente capítulo, romperé con los tipos ideales, para presentar

las situaciones concretas de zonas y lugares de frontera que nos permitirán explicar los paisajes fronterizos de la Unión Europea; ahí me centraré en cómo se articulan elementos de ambos tipos ideales en la construcción de formas localizadas de gobierno de las migraciones en y a través de las fronteras.

4.1.4. El vínculo con los procesos de reglamentación.

Sin embargo, estos análisis quedarían incompletos. Queda una cuestión central: ¿Cuál es la relación que se establece entre las formas de gobierno humanitarias y securitarias y los marcos jurídicos? ¿Cómo el marco jurídico condiciona estas dinámicas, estas lógicas, estas prácticas y a sus actores? ¿Cómo queda el marco jurídico afectado por ellos? Esta cuestión es trascendental. Las formas de gobierno humanitario y securitario se basan en categorías jurídicas que definen la ontología de los gobernados: nacional, migrante, migrante comunitario, migrante extra-comunitario (o de “países terceros”), migrante económico, migrante regular, migrante irregular o también ilegal o clandestino, solicitante de protección internacional, refugiado, etc. Pero, estas lógicas, sus prácticas, sus formas de generar conocimiento, sus actores, etc., en definitiva, las dinámicas de gobierno a las que dan vida suponen una parte central del proceso sociocultural que configura (en la práctica) el contenido variable históricamente de estas categorías jurídicas. El análisis de las formas de gobierno securitario y humanitario a través de las fronteras en su relación al derecho es un ámbito destacado para analizar cómo operan las ficciones legales (Maine, 1893) en el ámbito de las migraciones: el orden nacional de inclusión/exclusión de la comunidad política se transforma manteniendo las figuras jurídicas básicas y la solidez mitificada del marco jurídico como base de dicho orden (Fitzpatrick, 1992). La tensión, la complementariedad y las formas de cooptación entre las lógicas securitaria y humanitaria se ponen de manifiesto en las atribuciones jurídicamente diferenciadas que tienen cada uno de sus sujetos: el refugiado, el migrante irregular o ilegal, la víctima de trata, el menor no acompañado; unas categorías jurídicas que permanecen “estables”⁵⁷⁰ pero cuyos contenidos se transforman y evolucionan. Un migrante irregular sólo en un momento determinado de la historia pasó a ser un “criminal” (en Italia, por ejemplo, sólo a partir de la ley Bossi-Fini de 2002). Estas son categorías que se presentan como ontológicas pero que no lo son, solo tienen contenido en su relación particular, contextual e histórica. La construcción de la ilegalidad es la base para las dinámicas de gobierno securitario sobre las migraciones, y la victimización y el refugiado como construcción arquetípica de desplazado-víctima lo son para las dinámicas de gobierno humanitario; ambas se establecen a partir de una configuración jurídica de estas categorías, pero en su aplicación cotidiana, en la configuración del sistema normativo (en el sentido de las reglas operantes en la cotidianeidad en un lugar y momento histórico determinado), estas categorías no son más que ficciones legales, puesto que las personas en tránsito en los paisajes fronterizos de la Unión Europea son sujetos a formas de gobierno que suponen a priori su naturaleza como personas jurídicas, su categorización jurídica. Por ejemplo un exiliado víctima de persecución política puede ser tratado como un migrante irregular (y de hecho lo será en la

⁵⁷⁰ Es interesante como N. Vaughan-Williams señala la inestabilidad de las categorías jurídicas, cuando la inestabilidad no afecta a las categorías en sí, que se amplían y diversifican sobre unas categorías básicas que han permanecido largo tiempo estables en un sentido formal, categorial. Lo inestable es la forma en la que se trata a las personas que son categorizadas de una u otra manera, y las representaciones culturales de lo que implican estas categorías para la ontología de las personas.

mayoría de los casos), y en la mayor parte de las fronteras terrestres de la Unión Europea lo será, a pesar de que la legislación comunitaria sea muy específica a este respecto. Es en este sentido en el que (Mezzadra y Neilson, 2017: 211) señalan que *“Los derechos humanos no brindan ‘efectos horizontales’ que transfieren garantías de libertad entre diferentes sectores. En cambio, el sistema internacional de derechos humanos es tan solo un régimen gubernamental entre otros que también funcionan en la frontera”*⁵⁷¹.

El proceso de fronterización de la Unión Europea y las prácticas de gobierno humanitario y securitario se han vinculado oficialmente a la consideración política de los derechos humanos y de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Todas las políticas comunitarias sobre el control de las fronteras y el gobierno de las migraciones insisten de manera recurrente en ello, y han pasado a incluir siempre la fórmula jurídica *“(respetar/en respeto/respetando) los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”*, nuevo mantra en la configuración del marco jurídico de las políticas migratorias de la UE, que lleva a formulaciones como:

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.

CAPÍTULO II

Finalización de la Situación Irregular

Artículo 8

Expulsión

4. En los casos en que los Estados miembros utilicen, como último recurso, medidas coercitivas para llevar a cabo la expulsión de un nacional de un tercer país que se oponga a su expulsión, tales medidas serán proporcionadas y la fuerza ejercida no irá más allá de lo razonable. Se aplicarán según establezca la legislación nacional, de conformidad con los derechos fundamentales y con el debido respeto a la dignidad y la integridad física del nacional de un tercer país de que se trate.

Este tipo de formulaciones señalan la naturaleza conflictual y procesual de la legitimidad de las formas de gobierno y el ámbito jurídico como un campo semiautónomo donde se produce esta disputa. En el propio seno de la Unión Europea, la confrontación por el establecimiento de la legitimidad del gobierno a través de las fronteras encuentra resistencias también en el ámbito jurídico y judicial. Distintas agencias e instituciones dentro de la UE, como el Tribunal de Justicia de la UE, se han posicionado repetidamente en contra de las violaciones de derechos por parte de los Estados Miembros en su aplicación de las mismas políticas europeas que en su formulación *“respetan”* tales derechos (Moreno-Lax, 2012). Las dinámicas de gobierno humanitario y securitario a través de las fronteras son en sí mismos procesos en pugna y la

⁵⁷¹ Ver capítulo 3, sobre el análisis de los órdenes jurídicos europeos en lo relativo a la fronterización.

configuración jurídica y el procesamiento judicial de los agentes de su aplicación son sólo dos ámbitos, dos campos de esta pugna. En el ámbito jurídico las formas de gobierno securitario y humanitario son inspiración de las nuevas transformaciones legislativas, y son en parte el resultado de la inspiración recibida por procesos políticos y legislativos históricos de la unificación europea (como hemos visto en el capítulo 3). En el ámbito judicial se representan los casos más destacados de procesos conflictuales mucho más variados, los casos presentados tanto ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como ante la Corte Europea de Derechos Humanos (que es necesario recordar que no es una institución dependiente de la UE) son conflictos en muchos casos llevados adelante por organizaciones que en la cotidianidad mantienen pugnas por la defensa de los derechos de las personas migrantes y que sólo de manera excepcional pueden acudir a estas instituciones, o a las instituciones judiciales de los estados-nación.

Como veremos en los casos analizados a continuación, la situación normativa en los paisajes fronterizos europeos es fruto de un proceso histórico en el que los marcos jurídicos son modificados tanto por el impulso de político para profundizar en ciertas dinámicas por los estados-nación y otros actores como por las resistencias productivas ante determinadas prácticas y sus consecuencias que se establecen por parte de actores estatales, de la sociedad civil, de la ciudadanía en general, y por supuesto de los propios migrantes.

4.2. Securitización, (militarización) y humanitarismo en las fronteras. Frontex como resultado de la lógica securitaria-humanitaria.

4.2.1. Los fundamentos de Frontex.

El resultado de la lógica securitaria-humanitaria en las fronteras europeas puede analizarse a través de la historia de la Agencia Frontex, la “Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea”, que ha supuesto una transformación paradigmática en la forma de entender el gobierno de las migraciones en la UE (Neal, 2009).

REGLAMENTO (CE) No 2007/2004 DEL CONSEJO de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

CAPÍTULO II

FUNCIÓN

Artículo 2

Principales funciones

1. La Agencia ejercerá las siguientes funciones:

- a) coordinar la cooperación operativa entre los Estados miembros en materia de gestión de las fronteras exteriores;
- b) asistir a los Estados miembros en la formación de los agentes de la guardia nacional de fronteras y establecer normas comunes de formación;
- c) realizar análisis de riesgos;
- d) seguir de cerca la evolución de la investigación en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores;
- e) ayudar a los Estados miembros enfrentados a una situación que exija una asistencia operativa y técnica reforzada en sus fronteras exteriores;
- f) facilitar a los Estados miembros el apoyo necesario para la organización de operaciones de retorno conjuntas.

2. Sin perjuicio de las competencias de la Agencia, los Estados miembros podrán mantener, entre sí y con terceros países, una cooperación operativa en las fronteras exteriores, siempre que tal cooperación sea complementaria de la actuación de la Agencia.

Los Estados miembros se abstendrán de realizar cualquier actividad que pueda comprometer el funcionamiento de la Agencia o la consecución de sus objetivos.

Los Estados miembros informarán a la Agencia de los asuntos en los que estén llevando a cabo una cooperación operativa en las fronteras exteriores fuera del contexto de la propia Agencia.

La agencia nació en 2004 a través del Reglamento (CE) n° 2007/2004, configurada como una agencia con competencias muy limitadas, centrándose principalmente en (1) la producción de conocimiento sobre la “gestión” de las fronteras exteriores de la Unión Europea (Art. 4), (2) la coordinación entre las autoridades fronterizas de los distintos Estados Miembro en la gestión de las fronteras exteriores (Art. 3) y en la organización de “operaciones conjuntas de retorno” (Art. 5, 9 y 12), y (3) Cooperación con terceros países en el marco de las relaciones exteriores de la UE (Art. 14).

En su primera configuración, Frontex participaba de proyectos pilotos a través de la colaboración directa con distintos Estados Miembro, que eran los responsables de aportar tanto el personal como el equipamiento para estas misiones. De hecho, Frontex no poseía material propio, sino que todo el material era puesto en común por distintos los distintos estados de la UE y Frontex ejercía como coordinador para el uso de ese material en una frontera específica (Art. 14). Además, el personal de Frontex estaba muy limitado, restringiéndose a un cuerpo de personal administrativo propio, un cuerpo de expertos y un conjunto de agentes de fronteras de los Estados Miembro que eran delegados nacionales en Frontex durante un período de tiempo determinado.

Sin embargo, desde un primer momento la actividad de Frontex tuvo un gran impacto en el desarrollo de lo que se ha denominado Gestión Integrada de las Fronteras (“Integrated Border

Management”)⁵⁷². Proyectos como las Operaciones HERA⁵⁷³ I y HERA II, que se desarrollaron bajo el liderazgo de la Guardia Civil española desde 2006. Estas misiones se establecieron justo después de la llamada “crisis de los Cayucos”, y tenía por propósito establecer un dispositivo de seguridad europeo que cerrara el flujo migratorio entre los países de África Occidental y las Islas Canarias. Las misiones HERA I y HERA II fueron en su momento las dos misiones más importantes de Frontex y las más amplias tanto a nivel presupuestario como a nivel de participación por parte de distintos Estados Miembro (Francia, Alemania, Italia, Portugal, Países Bajos, Noruega, Reino Unido y Finlandia – este último sólo en fase II); estas operaciones son consideradas por la propia agencia Frontex como “el nacimiento de las operaciones marítimas de Frontex” (Frontex y Lodge, 2010). Desde aquel momento las prácticas de HERA II han seguido actuando hasta la actualidad. La ruta migratoria entre Mauritania y las Islas Canarias ha sido bloqueada a través de los acuerdos bilaterales de España con estos Estados en materia de migración⁵⁷⁴: una vigilancia en aguas territoriales de Mauritania, Cabo Verde y Senegal y una política de “retornos” inmediatos que son potencialmente violaciones del derecho al asilo y el principio de non-refoulement, algo que no se puede conocer debido a la falta de transparencia de estas operaciones hasta la actualidad. Respecto a la falta de transparencia y la violación de Derechos Humanos, la organización Statewatch⁵⁷⁵ se hizo eco de la investigación oficial de la Corte Europea de Derechos Humanos; la Corte solicitó a Frontex varios documentos oficiales debido a las sospechas sobre las violaciones que se estaban produciendo en el desarrollo de esta operación. La agencia accedió a facilitar dicha documentación, pero realizó una censura enorme sobre todos los documentos facilitados bajo la justificación de que desvelar información sobre el modus operandi de HERA II supondría una amenaza para la seguridad interna. Esta ocultación de información se realizó incluso sobre el “Handbook to the Operational Plan. Joint Maritime Operations”⁵⁷⁶; en este manual de operaciones se incluía una sección dedicada a las “Posibles violaciones de los Derechos Fundamentales en las actividades de Frontex” (punto 12.10 del mencionado manual): la sección entera, incluido su título, fueron censurados y sólo trascendió por no haberse censurado en el índice. Estas primeras experiencias bajo la coordinación española han provocado que en la actualidad se sigan desarrollando proyectos similares tanto en el Atlántico como en el Mediterráneo bajo liderazgo de la Guardia Civil, como la operación Seahorse donde la policía militar española es la coordinadora (García Andrade, Martín, Vita, y Mananashvili, 2015: 67-68).

La influencia de Frontex se consolidó rápidamente y progresivamente se le dio un marco jurídico. En 2006 se crearon los llamados “RABIT” o Equipos de Intervención Rápida en las

⁵⁷² <https://www.youtube.com/watch?v=nMS6lpN5WC4> En su nuevo canal de Youtube, la Guardia Europea de Fronteras y Costas presentó una reflexión sobre este concepto.

⁵⁷³ Statewatch cataloga, hasta la actualidad, esta operación y sus sucesoras como “opacas y sin rendición de cuentas”: <http://www.statewatch.org/analyses/no-307-frontex-operation-hera.pdf>

⁵⁷⁴ Estos acuerdos han estado vinculados por lo general a acuerdos marcos más amplios que incluían aspectos comerciales y de ayuda al desarrollo, en los años de inicio de las operaciones HERA se constituyeron los Planes África I y II del gobierno socialista de J.L. Rodríguez Zapatero y que son una referencia en este tipo de acuerdos marco.

⁵⁷⁵ <http://www.statewatch.org/analyses/no-307-frontex-operation-hera.pdf>

⁵⁷⁶ <http://www.statewatch.org/news/2017/feb/eu-frontex-handbook-joint-maritime-operations-censored.pdf>

Fronteras⁵⁷⁷, que seguían estando formados por agentes de la Guardia de Frontera de los distintos Estados Miembro, pero que anticipaba la configuración de un cuerpo de agentes de Guardia de Frontera Europea que se produciría en 2016. En la reforma de Frontex en 2011, la agencia ganaba la capacidad de adquirir y ser titular de la propiedad de equipamientos específicos. Tenemos que tener en cuenta que esta transformación se produjo en los años centrales de la llamada “crisis económica” en la zona Euro, por lo que los presupuestos relativos a esta transformación tardarían en consolidarse hasta 2015. En 2016 Frontex se convirtió definitivamente en la Guardia Europea de Fronteras y Costas, a través del Reglamento (UE) 2016/1624⁵⁷⁸ (para un análisis más detallado de la evolución de Frontex en su legislación y normativa remitimos al estudio de C. Soler García, 2017). Esto completaba la evolución de Frontex como Agencia (semi)autónoma, que había ido adquiriendo progresivamente la capacidad de adquirir y poseer material y equipo propio, tener un grupo de guardias vinculado de forma permanente, y organizar de manera independiente proyectos de “exteriores” vigilancia de fronteras y “retornos” de migrantes⁵⁷⁹. Estas operaciones han servido de base y ejemplo para toda una larga serie de operaciones marítimas de que se han basado en el mismo principio de “refuerzo” del control migratorio en un Estado Miembro en momentos de “crisis”. Además, se ha confirmado ya que en el futuro la agencia seguirá ampliando sus atribuciones, en especial en relación al “retorno” y a la “cooperación con terceros países”⁵⁸⁰, y seguirá creciendo como agencia, previéndose que alcance los 10.000 funcionarios en 2027⁵⁸¹.

La consolidación de Frontex ha supuesto una transformación en las formas en las que la UE puede desarrollar prácticas de gobierno. La función de Frontex se basaba inicialmente en coordinar la cooperación entre los distintos Estados Miembro. Sin embargo, la cooperación administrativa en relación a la “gestión integrada de las fronteras” estaba regulada desde el Tratado de Lisboa como una *lex specialis* (Mungianu, 2013). En el Art. 74 del TFUE se regulaba el tipo de cooperación que se desarrollaría bajo la coordinación de Frontex para alcanzar la gestión integrada de las fronteras, estableciéndolo como un ámbito de cooperación administrativa interestatal distinto del resto de ámbitos en los que se desarrolla este tipo de cooperación y que son regulados por el Art. 197 del TFUE. Siguiendo a R. Mungianu (2013: 368-369) hay tres diferencias fundamentales: (1) El Art. 74 otorga la capacidad a la UE de establecer una cooperación que es obligatoria, eliminando la capacidad de los estados de no tomar parte en los procesos de cooperación administrativos desarrollados bajo el Art. 197. (2) Si la cooperación administrativa general de la EU se basa en el establecimiento de pautas de orientación o guías de acción y excluye expresamente la armonización legal, por el contrario a través del Art. 74 del TFUE la UE ha desarrollado todo un corpus jurídico en relación a la

⁵⁷⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:l14124> Reglamento (CE) nº 863/2007.

⁵⁷⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32016R1624>

⁵⁷⁹ La evolución de las bases legales de este proceso pueden consultarse en <https://frontex.europa.eu/about-frontex/legal-basis/>

⁵⁸⁰ https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/04/01/european-border-and-coast-guard-council-confirms-agreement-on-stronger-mandate/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=European+Border+and+Coast+Guard%3a+Council+confirms+agreement+on+stronger+mandate

⁵⁸¹ <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190327IPR33413/eu-border-and-coast-guard-agency-10-000-operational-staff-by-2027>

cooperación administrativa para la gestión integrada de las fronteras, en particular el Código de Fronteras Schengen y las regulaciones de Frontex como agencia. (3) Por último, la cooperación administrativa desarrollada bajo el Art. 197 del TFUE mantiene la mecánica tradicional de cooperación interestatal, sin embargo, la cooperación bajo el Art. 74 del TFUE involucra en el proceso de cooperación administrativa a las instituciones europeas, incluyendo a departamentos específicos de la UE y agencias, entre las cuales destaca Frontex. La suma de particularidades para el gobierno integrado de las fronteras supone una ampliación de las bases para el gobierno supranacional de las fronteras. Estas transformaciones de la lógica cultural del marco jurídico de la UE que se da en Lisboa muestra como las fronteras exteriores han sido un ámbito de experimentación y configuración de nuevas prácticas de gobierno; esta transformación está íntimamente relacionada con el nacimiento, consolidación y auge de Frontex.

El vertiginoso aumento de capacidades de Frontex y de la Guardia Europea de Fronteras y Costas puede apreciarse en el aumento de su presupuesto que, como decimos, se ha visto afectado de manera muy colateral por la reducción de gasto público relacionada con la “crisis económica” de la zona Euro. Como señala R. Andersson (2016: 5), este aumento presupuestario es aún más significativo cuando comparamos los ámbitos presupuestarios de los fondos destinados a la acogida y aquellos destinados a la gestión de fronteras, destacando “La distancia entre el apoyo (financiero) a la seguridad y a la acogida en los países de primera línea como España, Bulgaria y Grecia”. El “External Border Fund” (Fondo para las Fronteras Exteriores) de la UE entre 2007 y 2013 fue de 1.820€ millones⁵⁸², mientras que el “Refugee Fund” (Fondo para los refugiados, en el que se incluye toda la partida presupuestaria de la UE para el apoyo a la acogida de exiliados en cualquiera de sus fases de reconocimiento administrativo: refugiado, solicitante de asilo, desplazado, etc.) fue de 630€ millones para el período de 2008-2013. La figura queda aún más clara si añadimos que el “Return Fund” (Fondo de Retorno, empleado para subvencionar las deportaciones que hasta la modificación del reglamento de la Guardia de Fronteras y Costas de la UE / Frontex sólo podían realizar los Estados Miembro) era de un total de 676€ millones para el período de 2008-2013, 46€ millones más que el fondo “Refugee Fund”.

⁵⁸² https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/external-borders-fund_en

Frontex: evolución presupuesto total

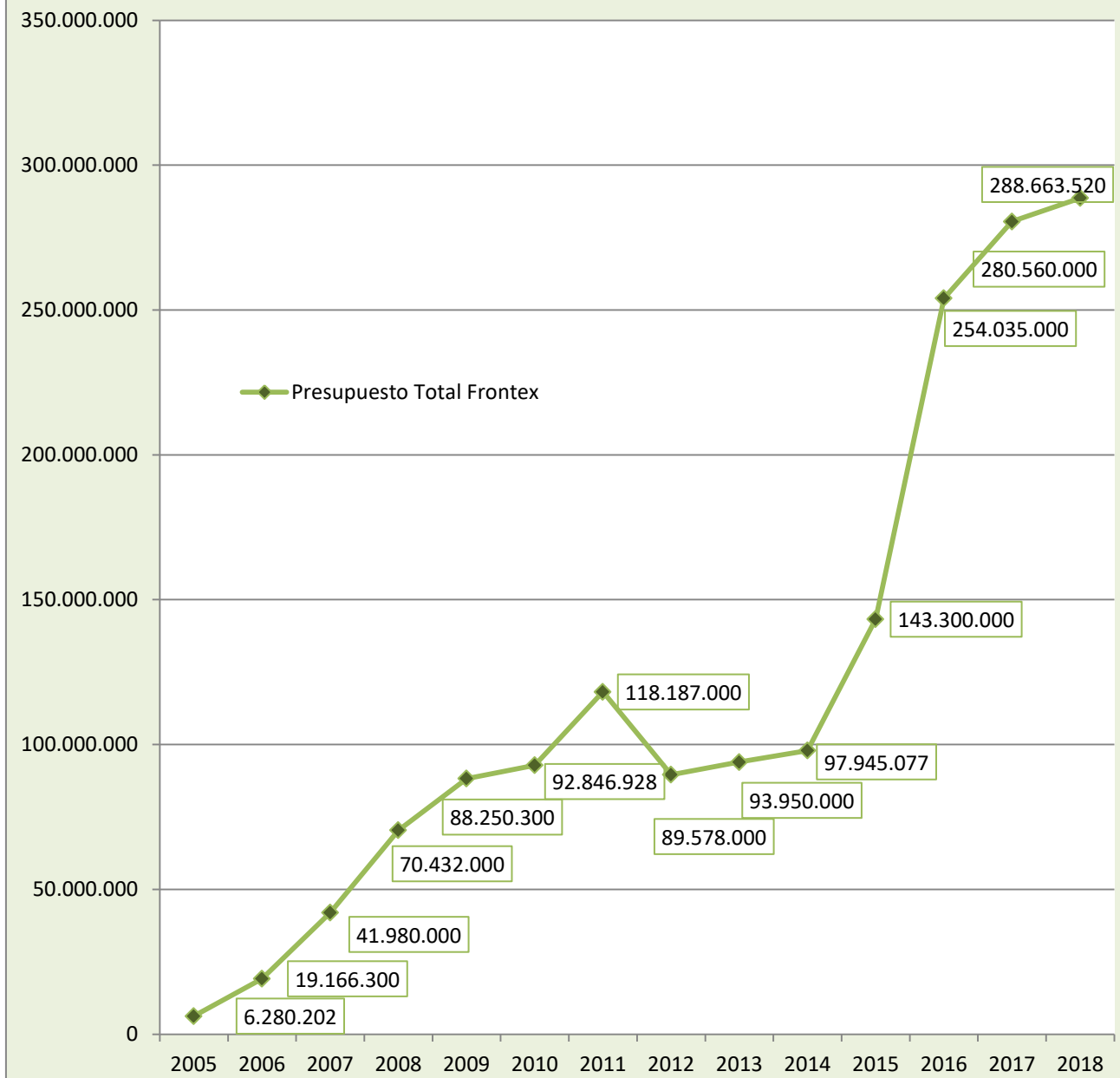


Figura 1. Elaboración propia a partir de fuentes oficiales de Frontex⁵⁸³.

⁵⁸³ <https://frontex.europa.eu/about-frontex/key-documents/?category=budget>

La transformación en las prácticas de gobierno se ha materializado en el gobierno de las fronteras y de las migraciones. Como he señalado, ya desde el Tratado de Lisboa el gobierno de las fronteras había recibido una particular configuración que permitía el avance del gobierno supranacional de las mismas. Este proceso, sin embargo, es controvertido. Por un lado, la transformación de Frontex en la Guardia Europea de Fronteras y Costas le ha atribuido capacidades de aplicación de las leyes y orden público (como coordinar sus propias operaciones de deportación, por ejemplo) que están al límite de la legalidad respecto a la cláusula que limita el ejercicio de la aplicación de leyes y del orden público exclusivamente a los Estados Miembro (Art. 73 del TFUE) e, igualmente, las actividades de medidas coercitivas (Art. 72 del TFUE) entre las que se encuentran el arresto, la detención y el uso de la fuerza. Si analizamos el desarrollo de las operaciones securitarias de Frontex, podríamos considerar que estas líneas han sido hace tiempo sobrepasadas y que por tanto las fronteras están siendo gobernadas de manera supranacional. Este gobierno supranacional es una realidad en varias dimensiones del gobierno de las fronteras exteriores de la UE. Destaca entre ellos la coordinación de Frontex en todo lo relativo a las formas de conocimiento y de gestión de la información. Frontex, a través de la Unidad de Entrenamiento (“Frontex Training Unit”), realiza una promoción de un entrenamiento unificado para todos los cuerpos nacionales de guarda costas europeos y, también, de los “estados vecinos” que han sido “asistidos” con formación para mejorar su gestión fronteriza, por ejemplo Turquía y Libia. Por otra parte, Frontex ha centralizado desde 2013 la gestión y coordinación de la información producida a partir del uso y procesamiento de los nuevos sistemas de información sobre la movilidad de la Unión Europea: el Sistema de Información de EUROSUR y Sistema de Información Schengen (SIS). Esto supone una transnacionalización de mecanismos de control y de producción de conocimiento sobre el estado de la situación migratoria “en tiempo real”. En este sentido es difícil no pensar en la transformación que supone, o que puede suponer, en el gobierno de las migraciones. Si para J. Torpey (2000) la creación del pasaporte como tecnología de información y de control fue un proceso esencial para el monopolio por parte del estado-nación del control sobre la movilidad de las personas, la aparición de nuevos dispositivos de información, de control y de identificación, que están vinculados a agencias supranacionales, pueden suponer una pérdida progresiva del monopolio sobre el gobierno de la movilidad y un cambio profundo en los actores vinculados a dicho gobierno. Aunque, por el momento, la relación es de complementariedad.

Sin embargo, en el gobierno de las fronteras interiores, el proceso reciente de transformación del Código de Fronteras Schengen (capítulo 3) nos llevaría a considerar un refuerzo de las cláusulas nacionales sobre el espacio de “libre circulación”. En Ventimiglia, el control securitario de la frontera se realizaba a través de la cooperación directa entre Francia e Italia, sin la participación de Frontex y con el marco de un acuerdo interestatal (el acuerdo de Chambéry) sobre el que se justificaban las prácticas de deportación desde Francia a Italia⁵⁸⁴. Desde 2011, Ventimiglia se convirtió en el epicentro del proceso político que llevo a una transformación del marco jurídico de las fronteras Schengen; como señala S. Hess (2017: 56),

⁵⁸⁴ Expulsiones colectivas, incumplimiento de los procedimientos para la “devolución” contenidos en la Regulación del Sistema de Dublín, deportación de menores de edad, control selectivo de las personas en tránsito a partir de criterios étnicos y de clase (Aris Escarcena, 2018) eran el conjunto de prácticas desarrolladas por los gobiernos italiano y francés y denunciados por diversos colectivos de la sociedad civil como ASGI, Roya Citoyenne, GISTI, o No Borders.

el restablecimiento de los controles fronterizos al interno del espacio Schengen por parte de Francia en su frontera con Ventimiglia fue el detonante de un proceso político que acabaría teniendo por resultado la modificación del Código de Fronteras Schengen (European Union, 2016). A partir de 2013 se incluyó una provisión que permitía a los Estados Miembro de la UE restablecer los controles fronterizos en el espacio Schengen. Esta disposición se reforzó en 2016 e incluyó todo un capítulo dedicado a las condiciones y modalidades del restablecimiento de los controles en las fronteras internas del espacio Schengen. En esta reciente modificación destaca la ampliación del período permitido a los estados miembro para restablecer controles que se amplió a 6 meses (en tramos de 30 días renovables) de manera ordinaria, y hasta 2 años en circunstancias extraordinarias (Capítulo II, Art. 25).

A pesar de esta contradicción, lo que si se ha consolidado de manera irrefutable ha sido una aproximación securitaria sobre gobierno de las migraciones a través de las fronteras y los lugares de frontera, tanto a nivel europeo como de los distintos Estados.

4.2.2. La dimensión securitaria.

Frontex nace como una agencia securitaria: marcada por un claro objetivo securitario y compuesta por agentes vinculados a cuerpos de seguridad de los distintos estados miembros o a las agencias de inteligencias de los mismos, basados en el programa piloto conocido como SCIFA⁵⁸⁵ (Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum) y que vinculaba una serie de centros creados expresamente para este comité entre los centros de mando de las guardias de frontera de los Estados Miembro. La experiencia piloto fue un éxito y la creación de Frontex se vinculó al Programa de la Haya⁵⁸⁶ (conocido también como Tampere II).

La dimensión securitaria de Frontex se ha basado en la retórica difusa de las amenazas híbridas: detención de traficantes y agentes de la trata de persona, freno de la inmigración irregular (una criminalidad no personificada), detención e incautación de traficantes y cargamentos de droga (asociados con redes de criminalidad), la lucha contra el terrorismo, etc. Esta forma de construir el conocimiento sobre el tránsito de migrantes como parte de un conjunto de flujos “perniciosos” o “peligrosos” tiene una gran carga simbólica en la producción de una imagen espectacularizada de las migraciones que se vincula con todas las amenazas modernas: terrorismo, traficantes, redes criminales, droga, prostitución, etc. Sin embargo esta relación es sutil en la configuración discursiva de Frontex; el vínculo entre la gestión securitaria de las fronteras exteriores y los procesos de migración no están puestos en primer plano, sino que se ocultan en esta retórica de las amenazas híbridas que no parece destacar las migraciones como amenaza en sí misma sino por los potenciales riesgos que conlleva. Siguiendo con el ejemplo de las operaciones HERA, a la hora de presentar los resultados se refieren al número de toneladas de droga incautadas, traficantes (de migrantes) detenidos, vehículos robados incautados, rechazos de entrada, migrantes irregulares detectados, y, en el mismo nivel, migrantes irregulares rescatados, lo que nos muestra las conexiones con la dimensión humanitaria.

⁵⁸⁵ <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/strategic-committee-immigration-frontiers-asylum/>

⁵⁸⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A116002>

Sin embargo, antes de adentrarnos en la dimensión humanitaria del gobierno de las migraciones y la manera en que esta se plasma en Frontex como Agencia de la UE, hay dos apreciaciones fundamentales respecto a la dimensión securitaria.

En primer lugar, varios autores han destacado como para el análisis de la securitización es más importante las prácticas que el discurso. Sin embargo creo se ha entendido mal a D. Bigo (2002). La mayoría de autores se han centrado en las prácticas de gobierno para desarrollar lo que Bigo llamó la “sociología de la securitización”. Para mí, la propuesta de Bigo es una respuesta a la aproximación posmoderna de la “Escuela de Copenhagen” de O. Wæver y su teoría de la securitización como respuesta a la construcción social de la amenaza a través del “speech act”. Estoy de acuerdo con Léonard (2010)⁵⁸⁷ en que Bigo prioriza las prácticas securitarias, pero creo que se refiere a la praxis en un sentido más amplio, en el que se debe incluir no sólo el ejercicio de las técnicas securitarias de facto sino las formas de conocimiento y de imaginación/representación de estas técnicas. Pienso que sería apropiado entender la teoría de Bigo bajo el paradigma de los campos semi-autónomos de poder de P. Bourdieu, y podría ser considerado en paralelo a las consideraciones de este autor sobre el campo del derecho (Bourdieu, 2000) o el académico, lo que implica considerar el desarrollo de la praxis en el campo como el resultado de la interacción entre sujetos que desarrollan su actividad a través de un universo simbólico particular a su propio campo. Sólo en este sentido puede entenderse completamente la preocupación de Bigo y su teorización por la inclusión de los agentes de la seguridad en la gestión de las migraciones. Un ejemplo de esto es su análisis (Bigo y Jeandesboz, 2010) de la participación de agentes privados (principalmente vinculados al sector armamentístico) en los diálogos sobre cuatro áreas de interés fundamentales, entre las que destacaba la seguridad de fronteras. Esto implica tener en cuenta las construcciones particulares de las formas de saber y de jerarquización/promoción dentro del ámbito de la seguridad.

Estas divergencias a la hora de entender las dinámicas securitarias tiene un impacto directo en las formas en las que se ha analizado la agencia Frontex. Uno de los estudios más citados sobre Frontex en relación a la securitización de la UE es el desarrollado por A. W. Neal (2009); para el autor, la configuración de Frontex en torno al concepto de riesgo muestra que la agencia no es el resultado de un proceso de securitización. El autor se basa en la interpretación de O. Wæver sobre la securitización como un proceso intersubjetivo (Neal, 2009: 336) que legitima a través de la construcción de una amenaza actuaciones de excepcionalidad que van más allá de los límites jurídicos establecidos; por tanto, para el autor “*Frontex es lo opuesto a la securitización o el excepcionalismo*”⁵⁸⁸ Para nosotros, al contrario, creemos que el concepto de riesgo y el desarrollo de nuevas formas de conocimiento que se producen a partir del mismo deben ser considerado como una parte fundamental del proceso de securitización de la gestión de las fronteras exteriores; en este sentido nuestro análisis se acerca a la conceptualización

⁵⁸⁷ Con quien tengo, sin embargo, algunas diferencias en cuanto a su interpretación del proceso de fronterización que no incorpora las dinámicas de la cotidianeidad y localizadas.

⁵⁸⁸ “FRONTEX is arguably the opposite of securitization or exceptionalism, in that it aims to regulate and harmonize the border practices of individual states, preventing the arbitrariness and erosion of rights that are associated with national sovereignty over borders and migration. In this sense, FRONTEX is not the institutionalization of exceptionalism, but the institutionalization of normalization in the form of European Union technologies and regulations.”

desarrollada por C. Aradau, L. Lobo-Guerrero, y R. Van Munster Rens (2008) cuando los autores se posicionan contra la escuela de Copenhague (p. 149) en el sentido en el que las conceptualizaciones contemporáneas en torno al riesgo (sobre todo en relación a la acción de gobierno) han transformado la propia idea de seguridad. El riesgo y la forma de conocimiento que ha establecido Frontex a través de la armonización de los análisis de riesgo tiene importantes consecuencias políticas que, como señala S. Horii (2016), va desde la configuración de los presupuestos a la redefinición de la vigilancia hacia el interior del Espacio Schengen. Más allá de esta constatación empírica, desde un punto de vista teórico el análisis de la conceptualización del riesgo y de las técnicas de gobierno a partir del riesgo (ya prácticas, ya de producción de conocimiento) tiene un enorme potencial heurístico para realizar una demostración de cómo funciona lo que Foucault ha llamado poder securitario o biopoder, que justamente tiene como lenguaje fundamental el cálculo del riesgo proveniente de la economía política. De hecho, para Foucault el riesgo (o, mejor dicho, la construcción de conocimiento a partir del análisis del riesgo) se encuentra entre los cuatro elementos fundamentales a través de los cuales los mecanismos (o aparatus) de seguridad crean y proyectan una “Normalización” (Foucault, 2008: 78 - 82)⁵⁸⁹.

Es importante señalar como en Frontex se ha puesto en juego este tipo de proceso securitario, por el cual un perfil determinado de funcionario público ha alcanzado el rol de experto de la seguridad, y cómo sus formas de saber y las estrategias de producción y validación de conocimiento propias de su campo se han institucionalizado. La producción de “análisis de riesgo” ha sido, desde la misma fundación de Frontex, una de sus características centrales, que se ha definido a través de la creación de un “Modelo común integrado de análisis de riesgos” (el CIRAM por sus siglas en inglés). En este marco operativo, Frontex señala que: “Para la gestión de las fronteras exteriores, riesgo se define como la magnitud y probabilidad de que se materialice una amenaza en las fronteras exteriores, dadas las medidas existentes en las fronteras y dentro de la Unión Europea, que repercuta en la seguridad interna de la Unión Europea, en la seguridad de las fronteras exteriores o en la óptima circulación de los pasajeros regulares, o que tenga consecuencias humanitarias”⁵⁹⁰.

En su primer año de existencia, Frontex realizó su primer Análisis de Riesgo sobre la situación en Ceuta y Melilla que ese mismo año vivió la llamada “crisis de las vallas”, compuesta por un episodio de “saltos” o entradas a través de las vallas de Ceuta y Melilla a estas Ciudades Autónomas españolas. Este primer ejercicio y producción del análisis de riesgo no fue publicado y sólo se refirió en el Informe General de Frontex al Consejo de la Unión Europea⁵⁹¹. En el informe, se establecía que el análisis de riesgo (punto 2.2.) se había realizado un análisis de riesgo particular sobre la situación de la inmigración “ilegal” (todavía no habían adoptado el lenguaje de la irregularidad) en Ceuta y Melilla a partir de una misión de asistencia técnica a Marruecos y las ciudades españolas, y otro análisis sobre la situación de la inmigración “ilegal” en el conjunto de los Estados Miembro y Estados pertenecientes al Espacio Schengen. Estos

⁵⁸⁹ “Caso, Riesgo, Peligro, Crisis: se trata, creo, de nociones novedosas, al menos en su aplicación y en las técnicas que exigen,…” (p. 82)

⁵⁹⁰ https://frontex.europa.eu/assets/CIRAM/es_CIRAM_brochure_2013.pdf

⁵⁹¹ <http://www.statewatch.org/news/2006/jun/frontex-report-2005.pdf> Aquí se puede consultar el informe en inglés a través de la base de datos de la organización Statewatch. Estos informes no fueron traducidos al resto de lenguas de la Unión Europea.

análisis sobre los procesos migratorios “ilegales” se compartían con Europol, como establece el mismo informe, en su primer “Informe de Evaluación de la Amenaza de la Delincuencia Organizada para Europa” (primero llamado “Organised Crime Threat Assessment [OCTA] report” y posteriormente Serious and Organised Crime Threat Assessment [SOCTA]⁵⁹², estos informes no están disponibles en el resto de idiomas de la UE). Con esta dinámica en la que Frontex como agencia se vinculaba a otras agencias encargadas de la seguridad en materia criminal, se contribuía a afianzar la relación simbólica de la migración irregular con estos ámbitos de “ilegalidad” y criminalidad. Es destacable que en este momento se acentúa la retórica de lucha y combate contra la inmigración irregular en los países de la UE, algo que caló entre las distintas tendencias y partidos mayoritarios de manera similar: un ejemplo, relevante por los cargos que desarrollaran a posteriori los protagonistas, es la coincidencia de las posiciones y de las formas de expresión sobre la necesidad de combatir la inmigración “ilegal o clandestina” que expresan en el debate del Parlamento Europeo⁵⁹³ del Miércoles 26 de septiembre de 2007 en Estrasburgo, el por entonces Vicepresidente de la Comisión y miembro del partido Forza Italia, Franco Frattini, y Javier Moreno Sánchez, parlamentario europeo y miembro del Partido Socialista Obrero Español.

A partir de 2010, los informes sobre el análisis de riesgo de Frontex son de acceso público, hasta la actualidad, siendo el “Análisis de Riesgo para 2019”⁵⁹⁴ la última publicación realizada en el marco temporal de esta investigación. Estos Análisis de riesgo no son simples informes y conjuntos de datos, sino que tienen importantes efectos en la configuración de las políticas fronterizas (Horii, 2016): por una parte, configuran la distribución de los fondos europeos para la gestión de las fronteras exteriores, y por otra, sirven como base para la gestión política de las fronteras en el seno de la UE.

En segundo lugar, es importante atender a la objetivación discursiva del proceso de securitización en el proceso de construcción jurídica de la Unión Europea. A este proceso de incorporación de la dimensión securitaria en la construcción política y jurídica de la Unión Europea ya hemos hecho referencia en el capítulo 3. Es importante destacar en este punto cómo procesos securitarios y la construcción discursiva de estos procesos queda objetivada en la configuración y/o reconfiguración del orden jurídico. Frontex como agencia supone la institucionalización de la perspectiva securitaria sobre el gobierno de las fronteras, sin embargo no es, en sí mismo, en su existencia y en su ejercicio, una objetivación jurídica de esta perspectiva. Sin embargo, Frontex ha servido como catalizador para este tipo de objetivación por dos razones:

(1) En primer lugar, porque ha hecho “imaginable” la recodificación jurídica del gobierno de las migraciones en torno al paradigma securitario. El tipo de conocimiento que genera Frontex se ha convertido en la base del diálogo sobre el cual se construye las nuevas normas de la Unión Europea para la gestión integrada de las fronteras exteriores. La dimensión simbólica de Frontex ha sido fundamental para la confirmación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia;

⁵⁹² <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/serious-and-organised-crime-threat-assessment>

⁵⁹³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20070926+ITEMS+DOC+XML+V0//ES&language=ES#creitem2>

⁵⁹⁴ <https://frontex.europa.eu/publications/risk-analysis-for-2019-RPPmXE>

Frontex es, desde el punto de vista simbólico, la materialización del proyecto europeo de “Seguridad” a través del gobierno común basado en la interoperabilidad de los conocimientos generados en las fronteras exteriores. Hay que añadir, además, que la forma en la que Frontex produce este tipo de conocimientos es fundamental para la construcción de la migración irregular como una amenaza; un ejemplo evidente es la metodología estadística que emplea Frontex para realizar sus informes sobre el estado de las rutas migratorias hacia Europa, que se basa en un sumatorio absoluto de todas las personas detenidas durante el cruce de fronteras y que, especialmente en la ruta del mediterráneo oriental, provoca un doble conteo de las personas que son registradas primero en su llegada a Grecia y posteriormente en su llegada a los países de la UE con fronteras con los distintos Estados de los Balcanes.

(2) En segundo lugar, porque ha ofrecido la condición de oportunidad jurídica para la modificación del orden jurídico del gobierno de las migraciones. El “éxito” de Frontex en sus objetivos securitarios y la necesidad de reformar sus estatutos para permitirle consolidar y ampliar los ámbitos y los rangos en los que desarrollaba sus prácticas securitarias ofrecía la posibilidad, la oportunidad, de la modificación legítima de las disposiciones jurídicas que controlan el gobierno de las fronteras a nivel europeo, en particular el Código de Fronteras de Schengen. Esto supone alterar qué se entiende por “libertad de movimiento interior” de la Unión Europea. Con la reconfiguración del Código de Frontera Schengen en 2016 se ha provocado una reconfiguración radical de la capacidad de control de los estados sobre la movilidad humana en las fronteras interiores de la UE. La clave es el énfasis exclusivo en el control de la movilidad humana. El caso histórico central es el de Francia durante el cierre de fronteras interiores durante el “*etat d’urgence*” y posterior a este, caso que está igualmente en las bases de la modificación del Código de Fronteras Schengen de 2016 como hemos señalado en este mismo capítulo. Así Frontex ha servido como agencia burocrática que a través de su control de las amenazas y riesgos en las fronteras exteriores ha dado pie para una modificación de las fuentes jurídicas de legitimidad, que se centra principalmente en las fronteras interiores y en el control de la movilidad humana.

4.2.3. La dimensión humanitaria.

Frontex, como agencia institucional de la UE, ha incorporado la perspectiva humanitaria hasta hacerla una de sus características fundamentales. Esta autodefinición de la Agencia como actor humanitario en las fronteras no era parte de la misma en el momento de su nacimiento. Es importante señalar como el discurso humanitario que en origen se contrapuso a las políticas de securitización del régimen de fronteras exteriores de la UE ha sido incorporada dentro de Frontex como principal agencia europea para el gobierno de las fronteras.

En un artículo de prensa que celebraba los 10 años de la existencia de Frontex, Juan Fernando López Aguilar (2015), Ministro de Justicia durante el gobierno socialista de J.L. Rodríguez Zapatero y miembro del Parlamento Europeo por el mismo partido) señalaba que: la Agencia es “uno de los más relevantes avances en la cooperación en ámbitos tan importantes como la gestión integrada de las fronteras compartidas en el parámetro europeo, gestión cooperativa de las operaciones de rescate y salvamento de vidas en la mar, y en la atención primaria a los inmigrantes irregulares en colaboración con ONGs humanitarias (notoriamente Cruz Roja)” y que “gracias a la impronta que los socialistas hemos conseguido imprimirle, unas funciones

ampliadas y compromisos explícitos con la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, que incluyen su involucración en tareas de salvamento y misiones de rescate en la mar.”. Aunque señala que Frontex no puede ser la única responsable en este proceso, la celebración de Frontex como agencia humanitaria nos muestra cómo ya en 2015 existía una vinculación consolidada en el imaginario político de la UE de Frontex, y del gobierno de las fronteras exteriores en general, como una agencia (y un ámbito de gobierno) en el que se integran en sintonía la lógica securitaria y humanitaria.

Si quisiéramos datar coaptación de las prácticas y discursos humanitarios por Frontex tendríamos referir al proceso de sustitución de la operación italiana Mare Nostrum por la Operación Tritón. En 2014 finalizó Mare Nostrum, que como señala P. Cuttitta (2015) define esta operación como el resultado del proceso de vinculación entre las lógicas securitaria y humanitaria en Italia y respuesta espectacular a la “Tragedia de Lampedusa” de Octubre de 2013. Esta misma tragedia fue un hito histórico esencial en la humanitarización del discurso sobre la gobernanza de las fronteras exteriores en la UE. Si bien las cuestiones vinculadas a las migraciones y el asilo ya tenían históricamente en la UE un vínculo importante con la perspectiva humanitaria; el gobierno de las fronteras, el régimen de fronteras de la UE, pasará a incorporar la lógica humanitaria a partir de la catástrofe de Lampedusa. En el caso de Frontex es aún más evidente. Los estudios sobre la dimensión humanitaria de Frontex son inexistentes antes del 2013; en la mayoría de estudios se reconoce la humanitarización de las políticas de migración y asilo (sobre todo en la legitimación de pactos con terceros países vecinos como Libia) pero en ningún caso se interpreta a Frontex como un actor en esta humanitarización del control migratorio, ej. (Bialasiewicz, 2012; Carr, 2012; Klepp, 2010; Léonard, 2010; Mungianu, 2013; Neal, 2009; Vaughan-Williams, 2008). El cambio de enfoque en los estudios sobre Frontex y su lógica “mixta” no es producto de un cambio paradigmático en el estudio de los procesos de construcción de los regímenes de frontera y de las formas de gobierno de las migraciones entre los académicos europeos; es consecuencia de la propia incorporación de Frontex de la lógica humanitaria en sus prácticas y en sus discursos. Un ejemplo muy evidente es la presentación de las funciones de Frontex y de los equipos de intervención rápida (RABIT) en las fronteras europeas con Turquía: en 2011, cuando Frontex moviliza por primera vez estos equipos de guardias de frontera a Grecia, su representación de su función se centraba exclusivamente en las funciones relacionadas con la lucha contra la migración irregular y el tráfico de migrantes, y sólo refería de manera tangencial a las “muy difíciles condiciones humanitarias” de los migrantes en centros de recepción y de detención (European Commission, 2011); cuando se analiza las referencias institucionales a estas mismas operaciones y a las funciones de estos mismos dispositivos entre 2015 y la actualidad puede verse claramente la evolución en la incorporación de la lógica humanitaria (Pallister-Wilkins, 2015), por ejemplo los resultados de estas operaciones ahora se presentan a la opinión pública bajo el título “Gestión de Fronteras y salvando vidas en el Mediterráneo central y oriental” (European Commission, 2016).

La incorporación paulatina se consolida a partir de la sustitución de la Operación italiana Mare Nostrum por la Operación Tritón de Frontex. En las primeras comunicaciones sobre esta operación por parte de Frontex y la Comisión Europea, se destacó de manera particular que esta operación tomaba el relevo de Mare Nostrum en lo concerniente a evitar que se

repitieran tragedias como la de Lampedusa⁵⁹⁵. Por otra parte, se señalaba la incorporación de las labores de salvamento y rescate, aunque se especificaba que el rol fundamental de Frontex era la ayuda para la coordinación del control de las fronteras exteriores de la UE por parte de los estados miembros⁵⁹⁶. Así, las acciones emprendidas por la UE para reforzar el control de las fronteras exteriores pasaba a vincularse de manera directa con la necesidad de “tomar acciones para salvar vidas”⁵⁹⁷. Como hemos señalado, la novedad en la incorporación de la perspectiva humanitaria por parte de las instituciones europeas en la gestión de las fronteras exteriores, y de las migraciones de manera más general, es la hibridación que se produce en la incorporación simultanea de la lógica humanitaria y la lógica securitaria (Tazzioli, 2016). Mientras la lógica humanitaria en un momento histórico particular fue proyectada por distintos actores tanto institucionales como de la sociedad civil para intentar hacer frente a las consecuencias más extremas de las políticas migratorias y de control de fronteras, la coaptación de esta lógica por cuerpos institucionales que, como Frontex, forman parte fundamental del dispositivo securitario (en sus métodos, en el tipo de burócratas y funcionarios que los componen, en sus formas de conocimiento, etc) transforma el sentido del humanitarismo y lo hace no sólo compatible, sino armónico en su interacción con la lógica securitaria.

La complementariedad de las lógicas securitaria y humanitaria puede analizarse con detenimiento en la evolución de los análisis de riesgo de Frontex. Si tomamos como ejemplo el Análisis Anual de Riesgo de 2010 (Frontex, 2010), la forma en la que se produce el conocimiento sobre las migraciones por parte de Frontex no había incorporado la lógica humanitaria. Las “vulnerabilidades” son las deficiencias detectadas para hacer frente al “riesgo” de la inmigración “ilegal”. Las intercepciones de los migrantes en las fronteras exteriores de la UE eran contabilizadas como “detecciones” de “cruces ilegales de fronteras”, de “clandestinos en los puntos de control de frontera”, de “estadías ilegales”, de “documentos falsos”. En 2010 Frontex seguía usando esta terminología (ilegal/clandestino) para referirse tanto a los migrantes como a las migraciones o a las estadías, y sería solo a partir de 2011 cuando empezaría a llamar “irregulares” a las migraciones y a los migrantes, aunque seguiría manteniendo durante unos años una acepción equivalente y, en varios puntos, confusa: un ejemplo es que en el Análisis Anual de Riesgo de 2011 (Frontex, 2011) se refieren primero a las “migraciones irregulares” y en el siguiente apartado hablan de “otras actividades ilegales”. La representación del riesgo era sólo estado-céntrica, el riesgo era la inmigración “ilegal” en sí, que era una amenaza al orden social de la UE y de los Estados Miembros. Esta vinculación de la estancia y la entrada con lo criminal y lo ilegal se ha mantenido hasta la actualidad, en la que los análisis de riesgo de Frontex siguen hablando de estadías ilegales o entradas clandestinas, algo que está en sintonía parcial con la representación normativa de la UE (Comisión Europea, 2015). Y es que la inclusión de la lógica humanitaria no venía a minimizar la configuración securitaria de las formas de conocimiento, sino a complementarlas.

⁵⁹⁵ “Frontex Joint Operation 'Triton' – Concerted efforts to manage migration in the Central Mediterranean” http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-566_en.htm

⁵⁹⁶ “Frontex Joint Operation 'Triton' – Concerted Efforts for managing migrator flows in the Central Mediterranean” http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-609_en.htm

⁵⁹⁷ “Statement by EU Commissioner Cecilia Malmström on operation Triton” http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-302_en.htm

A partir de 2015 (Frontex, 2015), los Análisis Anuales de Riesgo dejaron de incluir una única categoría de riesgo (la inmigración en sí) y su situación en las fronteras exteriores analizada en distintos contextos geográficos. A partir de este momento se incorporan las preocupaciones y las formas de conocimiento propias de la lógica humanitaria: se incluirán apartados donde se analiza los riesgos para la salud (de los migrantes y a causa de los migrantes⁵⁹⁸), las condiciones para el asilo y para la protección internacional, de la necesidad de realizar rescates, de la vulnerabilidad de ciertas categorías de migrantes... Esto se incorpora a través de un proceso de hibridación entre las lógicas que se refuerzan los ámbitos de gobierno sobre las fronteras y sobre la movilidad humana: *“De cara al futuro, la probabilidad de que se produzca un gran número de cruces ilegales de fronteras hacia la UE es alta, al igual que la probabilidad de que un gran número de migrantes necesite asistencia en términos de operaciones de búsqueda y rescate (pero también de protección internacional), en particular en la parte sur de la frontera exterior, en las rutas del Mediterráneo oriental y del Mediterráneo central. Muchas de las personas que cruzan ilegalmente y solicitan asilo no son detenidas y, por lo tanto, siguen haciendo su viaje dentro de la UE”* (Frontex, 2015: 7); cruces ilegales, rescate, detención, protección, amenaza, todo esto forma parte del mismo modelo de gobierno a través de las fronteras.

Esta hibridación en la construcción del conocimiento y de las formas en las que se construye el conocimiento en el seno de Frontex incluye también una estrategia de auto-representación. En 2010 Frontex se representaba como una Agencia de seguridad en combate directo contra la migración ilegal; las imágenes que se incluían en sus informes eran imágenes de abordajes en mar a *“Un barco sobrecargado de inmigrantes ilegales en el sur del Mediterráneo”* (Frontex, 2010: 18. Fotografía 1), realizado por agentes uniformados como policías. Desde el Análisis Anual de Riesgo de 2014, la imagen de portada es repetidamente una representación humanitaria. En 2014 un oficial con uniforme de salvamento (casco y chaleco salvavidas) ayuda a un migrante (mujer y negra) a subir al barco de salvamento. En los años siguientes se han sucedido otra escena de rescate, un barco en altamar bajo una tempestad, un oficial uniformado asistiendo a migrantes apiñados en fila en lo que se puede identificar como un campamento de refugiados, etc. En 2019 (Frontex, 2019), el informe del Análisis Anual de Riesgo incluía una sección dedicada en particular al aumento de niños en los barcos “rescatados”, palabra que aparece exclusivamente 3 veces en todo el texto y que dos de ellas es como pie de fotografía en imágenes en las que un(a) oficial de Frontex juega con un niño migrante (negro) que ha sido “rescatado”. Esta legitimación a través de la dimensión humanitaria es importante pero no quiere decir que la incorporación de la lógica humanitaria sea una simple fachada, una mascarada para encubrir fines puramente securitarios. Al contrario, se puede argumentar que la preocupación humanitaria es legítima y que el proceso de hibridación de las lógicas se está consolidando. Concebir la incorporación del humanitarismo como fachada es una pretensión de pureza, es una defensa (consciente o no) de la legitimidad moral del humanitarismo como forma de gobierno de la vida y sobre la vida, en este caso de los migrantes. La aplicación de técnicas de la lógica humanitaria (como el saber

⁵⁹⁸ *“Migrants are exposed to a number of different health risks during the migration process. However, the impact of the journey varies depending on the category of the migrant, undocumented migrants being among the most vulnerable given the often harsh conditions of the journey and the limited access to health services”*. (Frontex, 2015: 50)

biomédico a través de la cura y la atención) son incorporadas en el propio seno de Frontex, una agencia nacida a partir de una perspectiva securitaria. El análisis de la hibridación en las prácticas y en las formas de conocimiento de Frontex como agencia de la UE nos permite acercarnos a los procesos de hibridación más amplios en las políticas europeas de gobierno de las fronteras y de las migraciones.

Por otra parte, Frontex como agencia de la UE se ha esforzado por legitimar esta coaptación de la lógica humanitaria a través de la inclusión de mecanismos de consulta a los principales actores humanitarios que se formaliza en un Foro llamado “Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights”⁵⁹⁹, en el que participan las grandes ONGs del sector humanitarios (por ejemplo la Cruz Roja y Save the Children), consorcios multinacionales de incidencia y defensa de derecho (Amnistía Internacional y PICUM), y agentes institucionales tanto de la UE (como FRA o EASO) como de Naciones Unidas (IOM y ACNUR). La interrelación de este tipo de agencias y organizaciones es destacable además porque implica un proceso de hibridación multidireccional a través de la interacción (cada vez más frecuente) entre dos tipos de burócratas (el de la seguridad y el humanitario) con culturas del trabajo distintas. Este foro es, sin embargo, un órgano meramente consultivo con poca capacidad de influencia sobre la configuración de las políticas y, menos aún, de las prácticas de Frontex. En repetidas ocasiones el foro ha alzado su voz contra la falta de garantías para el respeto de los derechos fundamentales en la aplicación de los controles de frontera por parte de Frontex y de los agentes de frontera de los Estados Miembro en las fronteras exteriores⁶⁰⁰. Sin embargo, la forma en la que se desarrolla esta crítica es un refuerzo para la lógica de Frontex. Las críticas se centran en la responsabilidad de los estados nacionales y particularizan sobre las violaciones concretas de algunos estados, especialmente sobre Hungría. Con este tipo de críticas fortalecen la legitimidad de Frontex, cuyo liderazgo sobre la gestión integrada de las fronteras puede presentarse como un avance tanto en relación al objetivo securitario de frenar la inmigración irregular como en la “promoción” de los derechos fundamentales, puesto que las críticas directas contra la agencia suelen centrarse en la carencia de capacidad (medios, personal especializado, etc.) para realizar de manera adecuada la labor garantizando los derechos fundamentales de los migrantes.

Volviendo al ejemplo de la Operación Tritón de Frontex, el objetivo humanitario provocó una profundización del control migratorio y de la configuración del Mediterráneo como frontera exterior de la UE. Las operaciones de Frontex tanto en el Egeo como en el Mediterráneo central se complementaron con operaciones de tipo militar, por las fuerzas militares de la OTAN en el Egeo y por las fuerzas militares europeas en el Mediterráneo central. Estas intervenciones se presentaban como mecanismos de apoyo a las operaciones en curso de Frontex, que era la agencia encargada de las labores de inteligencia y coordinación de dichas operaciones en lo relacionado con el control migratorio y gestión de fronteras. Así en Junio de 2015, un año después del inicio de la Operación Tritón, se inició la operación militar EUNAVFOR MED (enmarcada en la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE). Esta operación nacía en base a los ejemplos EUNAVFOR Somalia (Operación Atalanta), que se centraba en la lucha contra los “piratas” somalíes que asaltaban los buques mercantes en la

⁵⁹⁹ <https://frontex.europa.eu/fundamental-rights/consultative-forum/general/>

⁶⁰⁰ <http://www.statewatch.org/news/2019/mar/fx-consultative-forum-rep.htm>

región. Este tipo de operaciones han sido analizadas por Garelli y Tazzioli (2018a) como una guerra declarada a la migración irregular, con un enemigo simbólico fundamental en la figura del traficante. Sin embargo, el objetivo era mucho más humano según los representantes de la UE. Poco después de su nacimiento, F. Mogherini proponía en una reunión en la sede central de Roma que la operación pasara a llamarse “Sophia” en honor a la niña nacida a bordo de una de las naves que compone la flota militar de la operación⁶⁰¹; esto era un mensaje que, en palabras de la vicepresidenta Mogherini, quería señalar al mundo que “*la lucha contra los traficantes de personas es una manera de proteger vidas*”. El mandato de las operaciones de Frontex se ha convertido en cuasi-permanente, mientras los mandatos de las operaciones militares que le sirven de complemento como EUNAVFOR MED Sophia son renovadas periódicamente por períodos cortos⁶⁰².

En un documento filtrado por wikileaks⁶⁰³, se presentaba la proyección de la operación EUNAVFOR MED Sophia. En su fase 2B, la operación pasaba a operar en aguas Libias (en coordinación con los Guardacostas Libios) y en la fase 3 pasaría a operar en las propias costas Libias. Asegurarse que los migrantes no perdieran la vida pasaba por evitar que los migrantes pudieran salir de Libia a través de la presencia militar europea en un estado (sin gobierno único). Esto es tremendamente relevante, puesto que al igual que las operaciones HERA I y II de Frontex en vinculación con los estados de África Occidental, está poniendo de manifiesto la transformación sociohistórica de los derechos humanos o, mejor dicho, de la posición europea sobre los derechos humanos. Si el derecho humano a migrar ya nació limitado, pues el Art. 13 sólo se refería al derecho de abandonar un país, las democracias liberales han ejercido históricamente una fuerte defensa de dicho principio hasta el final de “corto S. XX” (Wallerstein, 2006). Sin embargo, las políticas de externalización de las fronteras y el control migratorio de la Unión Europea suponen una contradicción insalvable con el respeto a este derecho y con respecto a otros derechos fundamentales, como el derecho a *non-refoulement*. La hibridación de las políticas humanitarias con las políticas securitarias en el ámbito de la gestión europea de las fronteras exteriores es un proceso fundamental en la consolidación del modelo de incorporación diferenciada (o incorporación a través de la exclusión) y de las nuevas formas de segregación social a través del derecho.

La hibridación de la lógica humanitaria y la lógica securitaria en las políticas europeas abanderadas por Frontex toma una forma en la que la defensa del derecho fundamental a la vida de las personas migrantes por parte de las instituciones europeas supone una negación o una minimización radical del resto de derechos fundamentales de las personas migrantes. Esta despolitización del sujeto asistido es una de las características más destacadas por L. Malkki (1995, 1996), y esta despolitización de las personas “rescatadas” por Frontex permite la representación de las dinámicas de contención en el mediterráneo como políticas en defensa

⁶⁰¹ “I will suggest to Member States that we change the name of our Operation: instead of calling it EUNAVFOR MED, I suggest we use the name: Sophia. To honour the lives of the people we are saving, the lives of people we want to protect, and to pass the message to the world that fighting the smugglers and the criminal networks is a way of protecting human life”. Federica Mogherini, Roma 24 de septiembre 2015. <https://www.operationsophia.eu/about-us/>

⁶⁰² <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/21/eunavfor-med-operation-sophia-mandate-extended-until-31-march-2019/> Noticia de ampliación del mandato en 2019.

⁶⁰³ “EUNAVFOR MED - Operation SOPHIA Six Monthly Report: June, 22nd to December, 31st 2015” <https://wikileaks.org/eu-military-refugees/EEAS/EEAS-2016-126.pdf>

de los derechos fundamentales, en la configuración de un *“paradigma del rescate a través de detención y del rescate sin protección”* (Moreno-Lax, 2018). Estas dinámicas puedan suponer un desafío filosófico insalvable para los derechos humanos como conjunto inalienable e indivisible de derechos básicos para la dignidad de todas las personas. Esta despolitización se produce en paralelo a la culpabilización (Ticktin, 2015) de una figura simbólica clave, el traficante. No existe un proceso de reflexión sobre la vinculación de los procesos de *“demanda”* de este tipo de servicios con las políticas migratorias y el régimen de fronteras europeo (Albahari, 2018). Además, a pesar del reclamo de ser la agencia preponderante en el desarrollo de la labor humanitaria de rescate a través de la vigilancia y el control securitario, Frontex no ha sido hasta muy recientemente la principal agencia de *“rescate”* (FRA, 2013), y si se ha convertido en ello ha sido a raíz de la expulsión del Mediterráneo de otros actores como las ONGs de salvamento.

Esta despolitización está en profunda relación con una interpretación imperialista de los derechos humanos, que permite la intervención (militar) para garantizar la prevalencia de los derechos humanos (Orford, 2010), una dinámica internacional que D. Fassin y M. Pandolfi (2010) datan a partir del conflicto entre India y Pakistán de 1971, a partir del que nacería el estado independiente de Bangladesh, en el cual la India intervino a partir de la justificación de no poder tolerar las masacres y la persecución de los exiliados por parte de Pakistan. La interpretación del *“humanitarismo imperialista”* no es sólo promovida por gabinetes de gobiernos belicosos, sino que está muy inserta en la filosofía política de las democracias liberales: importantes académicos, como M. Ignatieff (2000: 297) han llegado a afirmar que si los estados no asumen un *“comportamiento de adecuado respeto de los derechos humanos de sus ciudadanos”* pueden ser sometidos a *“críticas, sanciones, y, como último recurso, intervenciones”*. Es interesante señalar como esta visión imperialista está vinculada profundamente con una interpretación humanitarista de los derechos humanos; el propio Ignatieff señala que *“sólo en caso de necesidad – cuando vidas humanas están en riesgo – están justificadas intervenciones coercitivas”* (298). La política de la UE en Libia (y en otros países como Mali, Níger, Nigeria, etc.) es un ejemplo claro de esta aplicación del paradigma imperialista de los derechos humanos. La aceptación de un humanitarismo que reduce la obligación para con las personas al respeto a la vida y no a la dignidad humana trasciende y afecta a la forma en la que la UE en general y Frontex en particular se vinculan con estos terceros países. Por ejemplo, en su relación con Libia, Frontex ha participado de forma activa en la formación de los Guarda costas libios. En la formación que se dio a los guarda costas libios, sólo el 0’5% de la misma tenía como eje temático los derechos humanos⁶⁰⁴.

Esta hibridación tiene como otra de sus características principales la construcción de un marco de crisis continua que es sólo humanitaria y no afecta a la consideración sobre las instituciones políticas con las que se interacciona y colabora en países terceros, como en Libia (Bialasiewicz, 2012; Klepp, 2010) o en Turquía (İşleyen, 2018). La crisis humanitaria de los migrantes es aislada del contexto general de represión y/o de inestabilidad política en los países *“vecinos”* a la Unión Europea. Las operaciones de Frontex y las operaciones militares complementarias al

⁶⁰⁴ <http://www.statewatch.org/news/2017/dec/eu-frontex-libya-cg.htm> Informe de Statewatch a partir de la información filtrada, disponible en https://www.asktheeu.org/en/request/training_materials#incoming-14581

régimen de fronteras de la Unión Europea han desarrollado acuerdos formales con estados caracterizados por su falta de garantías democráticas incluso durante momentos marcados por una enorme inestabilidad política y una gran conflictividad social. Libia no ha consolidado un único gobierno estatal desde la guerra que llevó al final del gobierno de Gadafi; Turquía ha vivido un proceso de represión interna tanto contra la disidencia política contra Erdogan como contra las minorías étnicas kurdas del este del estado. Estas situaciones de “crisis” son tenidas en cuenta, pero sólo para reforzar más a los actores estatales, quienes son los responsables de las principales actividades de violencia (política y militar). La guerra contra la inmigración irregular está alimentando una dinámica en las sociedades vecinas a la UE que tienen consecuencias trascendentales en la financiación de las fuerzas militares de gobiernos con grandes déficits democráticos; para R. Andersson (2016), esta es una dimensión productiva de la “industria de la ilegalidad” pues la respuesta securitaria de sostener los cuerpos militares y policiales de los estados vecinos genera nuevos sujetos en fuga hacia las sociedades europeas que se interpretan como nuevas amenazas a la seguridad en un círculo infinito de retroalimentación y establece una acertada comparación con la “guerra contra las drogas” en cómo las respuestas basadas en dinámicas de securitización no son una buena estrategia gubernativa para la estabilización de fenómenos sociales sino, al contrario, incentivos para su agravamiento.

Estas formas de hibridación entre la lógica humanitaria y securitaria tienen distintas formas de materializarse en la configuración de espacios fronterizos particulares dentro del régimen de fronteras europeas. Cada paisaje de frontera de la Unión Europea, ha tenido una trascendencia particular en la configuración histórica de esta hibridación y, a su vez, ha sido reconfigurado por la misma como milieu del gobierno de las migraciones.

4.3. Securitización, (militarización) y humanitarismo en las fronteras. La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA/EASO).

La Oficina Europea de Apoyo al Asilo, se creó en 2010 a través del Reglamento (UE) 439/2010⁶⁰⁵, con el objetivo declarado de contribuir al establecimiento del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Inicialmente su nomenclatura en castellano fue OEAA pero en la actualidad los documentos oficiales se refieren a ella indiferentemente como OEAA o EASO, unificando el uso de las siglas en inglés.

A la EASO se le ha prestado poca atención en los estudios críticos sobre el gobierno de las migraciones y sobre el proceso de fronterización, o al menos una atención mucha menor que la que se ha prestado a Frontex. Existen pocos estudios que se hagan eco de la función de la EASO y prácticamente ninguno que la analice como sujeto de gobierno migratorio. Sin embargo, la EASO es una institución clave a la hora de comprender el avance y la consolidación de la lógica securitario-humanitaria en el gobierno de las migraciones y las fronteras de la UE. A diferencia de Frontex, en cuya historia puede apreciarse un origen securitario y datarse el momento de incorporación de la lógica humanitaria (con sus prácticas, sus formas de

⁶⁰⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32010R0439>

conocimiento, sus actores, etc), la historia de la EASO muestra la imbricación de estas lógicas desde su propio inicio.

La EASO nace en 2010, como una parte fundamental a la configuración del SECA, que proyecta en ella la configuración de la agencia para el gobierno del asilo a la manera que Frontex es la agencia para el gobierno de las fronteras exteriores (aunque podríamos decir que es la agencia de gobierno a través de las fronteras exteriores). El programa de Estocolmo⁶⁰⁶, que se firmó en 2009, afirmaba esta importancia de la EASO en los siguientes términos: Es necesario esforzarse para establecer el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) para 2012. “es fundamental el desarrollo de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA). Al proporcionar un procedimiento de asilo común para todos los países de la Unión y un estado uniforme para los beneficiarios de la protección internacional, el SECA deberá crear un espacio de protección y solidaridad en la UE”. Así, la EASO se configuraba como la agencia encargada de darle coherencia interna a los procedimientos técnicos de asilo, en particular las disposiciones particulares para realizar el examen de las solicitudes de asilo, con el objetivo de unificar criterios y formas de valoración a raíz de los mismos. Esto supone transferencia de una dimensión fundamental del gobierno, ya que el control sobre el examen es el control sobre un dispositivo esencial: supone una transferencia a nivel comunitario de las formas de validación del conocimiento y de la metodología de producción de este conocimiento. La creación de un “espacio de protección y solidaridad” en la UE tenía como primer paso la producción de unas formas de conocimiento y unas formas de validación de este conocimiento que eran comunitarias, y que permitían el proceso de diferenciación entre las personas exiliadas en tránsito. Hay que recordar que, según la propia EASO, la SECA *“surgió del reconocimiento de que, en un espacio sin fronteras internacionales, la concesión del asilo requería una regulación armonizada a escala de la UE. Se entendía probable que, de no alcanzarse dicha regulación armonizada, se registrasen movimientos secundarios de demandantes de asilo. (...) Por ello, se entendió que la abolición de las fronteras intraeuropeas requeriría el refuerzo de los controles fronterizos externos y la cooperación en el ámbito del asilo y la inmigración como medidas compensatorias.”* (EASO, 2016). (Capítulo 3)

Además, la EASO participa en la generación de conocimientos y en operaciones de inteligencia que sobrepasan el objetivo básico de “apoyo al asilo”. Desde 2015 forma parte de la red de agencias de la UE que están encargadas de desarrollar el “Action Plan against migrant smuggling”⁶⁰⁷. Como señalan Carrera, Allsopp, y Vosyliūtė, (2018: 247) *“La EASO está apoyando a Europol en sus investigaciones contra el contrabando, llevando a cabo un seguimiento de los medios de comunicación social utilizando perfiles falsificados en Facebook de ‘migrantes potenciales’ y compartiendo esta información semanalmente con otras agencias de Asuntos Internos. A continuación, Europol solicita a Facebook que elimine esas páginas o grupos, donde los contrabandistas están anunciando sus servicios a los migrantes potenciales.”*⁶⁰⁸

⁶⁰⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ajl0034>

⁶⁰⁷ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_en.pdf

⁶⁰⁸ EASO is supporting Europol with anti-smuggling investigations, by conducting social media monitoring using falsified Facebook profiles of ‘potential migrants’ and sharing this information weekly

Al igual que Frontex y Europol, las otras agencias europeas relacionadas con el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión Europea, la EASO ha sido encargada desde sus orígenes de determinados ámbitos operativos (para un análisis de los paralelismos y las implicaciones de las actividades *de jure* y *de facto* de estas agencias, recomendamos la lectura de: Carrera, Den Hertog, y Parkin, 2013). La agencia es la encargada de asistir a los Estados Miembro que hagan frente a una “presión migratoria particular” en su territorio o en sus “centros de acogida”. Esta forma ambivalente y difusa de definir qué situación se entiende que implica la necesidad de intervención de la agencia ha servido para expandir progresivamente su participación en distintos ámbitos. Durante los años centrales de la “crisis de los refugiados” la justificación se hizo autoevidente, pero con la caída en picado de las llegadas en 2018 se registró una presencia creciente de EASO no su disminución, justificándose en base a la “presión” que sufrían los “centros de primera acogida” y los Hotspots.

En su participación en la gestión de los centros vinculados al enfoque Hotspots de la UE, la función de la EASO ha ido evolucionando y adquiriendo paulatinamente distintas funciones. En Grecia, la EASO ha consolidado una serie de funciones que no ha desarrollado en otros contextos, ni siquiera en el Italiano, donde su participación en la gestión de los Hotspots se ha mantenido más en una dimensión de apoyo técnico y de “enlace” con las otras agencias operativas de la UE (Frontex y Europol, las cuales reciben información de la EASO para sus análisis sobre la situación migratoria y de las fronteras). Así, en Grecia, la agencia ha participado en la toma de decisiones sobre la determinación de las solicitudes de protección internacional. En un primer momento su participación en la determinación del estatuto de protección internacional se presentó como un apoyo necesario, una medida humanitaria para hacer frente a la emergencia. Esta aproximación ignoraba que Grecia era ya hace mucho el estado europeo con mayores plazos de espera para la resolución de las solicitudes de protección internacional y que había sido considerada como un país “no seguro” por la propia ECHR y por las instituciones de la UE, cancelando la aplicación de las devoluciones de solicitantes de asilo a Grecia bajo el sistema de Dublín (Council of Europe, 2015), una limitación que sólo se finalizó durante los años centrales de la “crisis de los refugiados” y de manera unilateral por los estados como Bélgica, que había sido condenada por la ECHR por el caso de *M.S.S. v. Belgium and Greece*⁶⁰⁹. Este procedimiento tiene además un impacto muy significativo en la creación de condiciones de vulnerabilidad para las personas exiliadas, ya que las autoridades griegas validan las determinaciones de la EASO, revisando el caso para determinar que grado de protección se ofrece si la decisión es positiva pero, y aquí está el grave problema, derivando a la persona a los mecanismos de “retorno” hacia Turquía si la decisión es negativa. La falta de transparencia y de control sobre este tipo de procedimientos es particularmente grave en la zona del Evros, que tiene una larga historia de violación de los derechos humanos y del derecho a la protección internacional (Council of Europe, 2018; FRA, 2011), y de las Islas Griegas, ya que tras el Acuerdo con Turquía (2015) las personas a las que les es negada la protección internacional son devueltas directamente desde los hotspots, convertidos en auténticos centros de detención, por Frontex. Así, la EASO se constituyó en

with other Home Affairs agencies.¹⁴ Europol then requests Facebook to take down such pages or groups, where smugglers are advertising their services to potential migrants.

⁶⁰⁹ <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-mss-v-belgium-and-greece-gc-application-no-3069609>

Grecia como la agencia humanitaria encargada de realizar el proceso selectivo entre aquellos exiliados que son meritorios de la protección internacional, como derecho a tener derechos, y aquellos que son devueltos sin garantías a Turquía. La vinculación de la EASO a las políticas de deportación hacia Turquía, está en relación a la incorporación general de las agencias humanitarias dentro de las políticas institucionales de gobierno de las migraciones de la UE. Como señalan Carrera, Allsopp, y Vosyliūtė, (2018: 246) “Según las organizaciones de la sociedad civil que operaban en Lesbos, se encargó a los representantes de la EASO que apoyaran a las autoridades nacionales para acelerar los procedimientos de asilo e identificar a las personas que reunían los requisitos para el retorno a Turquía de conformidad con el enfoque de ‘uno por uno’. Mientras tanto, el papel del ACNUR pasó de gestionar la recepción de los solicitantes de asilo a apoyar las condiciones en los centros de detención cerrados”⁶¹⁰.

La participación de la EASO en los Hotspots han servido para asegurar la aplicación del sistema de Dublín ya que se garantizaba la toma de los datos biométricos y su inclusión en EURODAC, algo en lo que la colaboración de la EASO tiene un peso específico relativo a la hora de realizar una primera aproximación a los registrados para diferenciar casos vulnerables y potenciales solicitantes de asilo, realizando un “filtrado” entre los exiliados que pasan por estos centros. Esta agencia fue parte importante a la hora de presentar la solución a la “crisis de los refugiados” como una respuesta que hacía frente a las necesidades humanitarias de la situación. Al promover el “enfoque hotspot”, se representaba simbólicamente el vínculo entre seguridad (Frontex y Europol), acción humanitaria (EASO) y sistema de derecho (EUROJUST), los tres pilares de un sistema que permitirían solucionar la situación acelerando la reubicación, asegurando el funcionamiento del Sistema de Dublín y ampliando el retorno de migrantes en situación irregular (Ceccorulli, 2019).

En las nuevas propuestas de modificación del Sistema de Dublín III que se iniciaron a finales de 2015⁶¹¹ y en la reformulación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), la EASO ha sido el centro de varias propuestas que pretenden convertirla en una agencia como Frontex, en el sentido de tener un cuerpo funcional amplio e independiente, y tener la capacidad de intervenir ante situaciones particulares o de iniciar procesos de coordinación a nivel europeo, algo que ha sido apoyado por varios intelectuales (para ver un resumen de la evolución de las posiciones de la UE recomendando la lectura de Menéndez, 2016). El auge de esta agencia es una muestra de la consolidación de la lógica híbrida securitario-humanitaria. La complementariedad de estas lógicas y su hibridación se muestra en la vinculación entre técnicas humanitarias en la generación de conocimientos, de formas de validación y difusión de conocimientos, de procedimientos de selección y de asignación de derechos, con objetivos y prácticas securitarias de detención, confinamiento y deportación.

⁶¹⁰ According to CSOs operating in Lesbos, EASO representatives were tasked to support national authorities to speed up asylum procedures and to identify persons eligible for returns to Turkey in accordance to the ‘one for one approach’.¹⁰ Meanwhile UNHCR’s role shifted from managing the reception of asylum seekers, to being tasked to support conditions at closed detention centres.

⁶¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0270>

4.4. Los actores securitarios. Seguridad nacional, contratistas y el desarrollo de la industria de la seguridad europea.

A la hora de conceptualizar las dinámicas de gobierno securitario es necesario analizar la configuración del “campo” securitario, en el sentido del término empleado por P. Bourdieu (2006), como una configuración objetiva de posiciones sociales en disputa. Dentro de este campo hay una diversidad de actores público y privados que participan del campo como agentes técnicos en la definición de la “amenaza” y el “riesgo”, en un campo semi-autónomo de los campos político, jurídico, y judicial. Se ha conformado un “ethos” dentro del campo y una cultura del trabajo (Palenzuela Chamorro, 1995) particular entre los profesionales de la gestión securitaria: “Las nuevas formas de producción de conocimiento, las tecnologías de intercambio de información y la categorización de la información en perfiles han creado una ‘asociación público-privada’ entre un campo específico de profesionales cuyos intereses están bajo un mínimo escrutinio o control parlamentario o judicial”. (Bigo, Guild, y Walker, 2016: 7).

Yo vinculo esta teoría sobre la configuración de un campo particular de profesionales, con las teorías más generales sobre el poder securitario de Foucault, y creo que es acertado en tanto los “profesionales” de este campo securitario usan las técnicas del cálculo de riesgos y el lenguaje de la economía política en el gobierno de las poblaciones en función de peligros y límites de riesgo (crisis). Para D. Bigo, (2002: 74) este proceso configura *“El ‘universo profesional de la gestión de amenazas’ se convierte así en algo menos parecido al uso de la fuerza contra un individuo y cada vez más parecido a un banco, ya que gestiona el crédito a través de la elaboración de perfiles de clientes”*.

La vinculación de este campo securitario con el gobierno de las migraciones y las fronteras, no es un proceso accidental, ni una consecuencia lineal de un proceso de descentramiento con el fin del “mundo de bloques” y del colonialismo, no es una respuesta a una amenaza en sí provocada por la inestabilidad del sistema-mundo, sino que forma parte del proceso autónomo del campo a partir de estos sucesos en los que los distintos subcampos de la seguridad pasan a confluír en la creación de procesos generales de seguridad. En esta construcción unificada del campo securitario, la *“Inmigración es entonces importante para el continuum de las amenazas a la seguridad porque las concentra, potenciando la competencia y justificando la convergencia de las misiones entre la policía, el ejército, los funcionarios de aduanas y los funcionarios de inteligencia en su lucha contra una amplia gama de ‘nuevas amenazas’ (las amenazas híbridas en el lenguaje de la UE) que podrían estar relacionadas con los inmigrantes”* (Bigo, 2002: 76). En la UE esto es especialmente relevante, como lo muestra el análisis de la construcción del Área de Libertad, Seguridad y Justicia (capítulo 3).

Así, el campo semi-autónomo de la seguridad vincula a una panoplia de actores muy diversos: policías, militares, agentes de inteligencia, académicos, periodistas, etc. Una primera distinción entre estos actores es la que se establece entre actores públicos y privados. Los actores públicos son aquellos vinculados a los sistemas nacionales de policía, cuerpos militares y de inteligencia. En el análisis de estos actores, es interesante también considerar la configuración de las jerarquías. Por un lado, los actores vinculados a los altos puestos de las jerarquías militares y policiales tienen una relación particular con las jerarquías políticas, tanto a nivel de los distintos estados-nación como a nivel europeo. Lo que interesa señalar es cómo a nivel

europeo, el Área de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE como ámbito de administración transnacional ha sido dominado por este tipo de actores securitarios a través de la configuración de la movilidad y las migraciones como una cuestión securitaria. Por otro, son los funcionarios de “a pie de calle” (Lipsky, 1980) los principales implicados en los procesos de configuración de la cotidianeidad del paisaje fronterizo europeo. Las culturas del trabajo de estos agentes, basada en su formación y en los procesos de selección y aculturación dentro de las academias militares/policiales, les confieren una determinada impronta a la hora de aproximarse a los procesos sociales de movilidad en las zonas de frontera que son los que determinan en primera instancia las formas de reacción. Así, aunque las disposiciones jurídicas de la UE realicen amplias referencias a la protección de las personas vulnerables y de los tratos adecuados, el orden normativo del paisaje fronterizo europeo se basa en procesos de imaginación social de la vulnerabilidad entre este funcionariado a pie de calle.

Los actores privados han pasado a ser una parte importante de los actores de las dinámicas securitarias en el gobierno de las migraciones a través de las fronteras. Dentro de la amplia gama de actores privados hay que hacer dos distinciones clave. La primera es la distinción entre actores securitarios privados y actores no-securitarios privados que pueden estar implicados igualmente en las dinámicas de gobierno securitarias. Este segundo tipo de actores no-securitarios vinculados a dinámicas de gobierno securitarias pueden ser muy variados, desde las empresas de catering a las que se subcontrata los servicios de alimentación para los campamentos de “refugiados” o los centros de internamiento, hasta las grandes transnacionales humanitarias que realizan proyectos de formación o apoyo en los mismos lugares. Dentro de los actores securitarios privados, se puede establecer una segunda distinción entre amateurs y profesionales. Los amateurs pueden ser desde periodistas no especializados y políticos nacionales hasta actores de la sociedad civil o de la ciudadanía en general, que pueden acudir a los discursos, las narrativas y las formas de conocimiento securitarios para mantener su propio posicionamiento socio-político, y participar con ello de la reproducción del campo. Un ejemplo es las organizaciones ciudadanas que se encuentran en distintas zonas de frontera de la Unión Europea que se constituyen para reclamar mayores niveles de control sobre los migrantes en las zonas de frontera y presentándose como víctimas de una “privación invertida” (Garner, 2013); a lo largo de mi trabajo de campo he tenido constancia de varios de estos grupos en Calais (*Calesians en colere*), en la frontera franco-italiana (*Generation Identitaire*) y en Ceuta (*Ceuta Insegura*). Los actores profesionales privados del sector securitario pertenecen a un ámbito que cada vez tiene más peso y genera volúmenes de negocio cada vez más rentables a nivel europeo y mundial, especialmente en lo relativo a la investigación e innovación tecnológica en ámbitos como la aeronáutica, la vigilancia, la ciber-vigilancia y el control de masas (Bigo y Jeandesboz, 2010). Estos actores son los protagonistas de una industria cada vez más unificada de armamento y seguridad, a la que la expansión de las dinámicas securitarias sobre el gobierno de las migraciones le genera millones de beneficio. Sólo por usar los ejemplos más recientes: (1) los acuerdos de la EU con Turquía (el llamado Plan de Acción Conjunta de 2015 y la Declaración EU-Turquía de 2016) han generado un negocio de varios cientos de millones de euros para responder a las necesidades de equipar a los cuerpos de guardacostas y guardias de frontera turcos y para construir y equipar un muro de contención en la frontera entre Turquía y el norte de Siria; (2) Sólo dentro de la convocatoria para proyectos de investigación de la UE Horizonte 2020 se financiaron un

total de 13 proyectos sobre seguridad fronteriza, con un capital inicial establecido que podía variar entre los 60 y los 82 millones de Euros; (3) Una de las frases más destacadas del Presidente de la Comisión Europea durante el “Estado de la Unión” en 2018 y que luego ha sido reproducida en múltiples publicaciones informativas de la UE fue: *“Quiero un cuerpo permanente de 10.000 personas listo para apoyar a los más de 100.000 guardias fronterizos nacionales en sus difíciles tareas para el año 2020. Tenemos que establecer una guardia de fronteras de la UE auténtica y eficaz, en el verdadero sentido de la palabra. Para que esto suceda también tenemos que abordar la cuestión del equipamiento (...). Necesitamos más aviones, más barcos, más vehículos...”*⁶¹². Para más detalles de los gastos y volúmenes que mueve la industria armamentística-securitaria (inversión pública europea, volumen de negocio privado, gastos de las empresas en cabildeo/lobbying, etc) en relación al gobierno de las migraciones remito a M. Akkerman (2016).

Así, la organización del campo securitario es crecientemente transnacional. Los agentes europeos (públicos y privados) se han convertido en uno de los principales actores a nivel mundial desde la configuración de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) creada bajo el Tratado de Maastricht, que define como una de sus principales formas de contribuir a la “gestión de las migraciones” la participación en el proceso de “reforma del sector de la seguridad en países tanto de origen como de tránsito” (Rehrl et al., 2017: 109). Esta línea política dentro de la UE se ha visto reforzada en los últimos años, con el desarrollo reciente (diciembre de 2017) de la configuración del programa llamado “Cooperación Estructurada Permanente” (CEP o PESCO, por sus siglas en inglés), que busca incentivar la inversión y la cooperación entre los estados miembro, vinculada de manera especial al desarrollo de una serie de proyectos (17). En el anuncio del primer informe anual sobre la evolución de este instrumento (Council of the European Union, 2019)⁶¹³, se ha recogido como uno de los grandes éxitos de la proyección del sector de seguridad y defensa europeo el aumento significativo de los presupuestos de los distintos estados miembro, que en conjunto se han incrementado un 4,9% en 2019 superando el incremento de 3,3% del año 2018⁶¹⁴.

Los cambios en la UE impactan de manera significativa en otras regiones del planeta con consecuencias que no podemos alcanzar a determinar a priori. Como nos recuerdan A. Traoré y B.B. Diop (2014) centrándose en el ejemplo de Mali, en los países afectados por las políticas europeas de seguridad y defensa como Mali, donde la industria securitaria-militar es la principal empleadora a escala nacional, los fondos europeos pasan a reforzar un campo marcado por la jerarquización y opacidad que permite una discrecionalidad en los procesos públicos de ingreso y selección, desarrollándose regímenes clientelares dentro de esta industria que refuerzan otros mecanismos de desigualdad social en estos países (una situación

⁶¹² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-coast-guard_en.pdf

⁶¹³ https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/05/14/defence-cooperation-council-assesses-progress-made-in-the-framework-of-pesco-after-first-year-of-implementation/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Cooperaci%3b3n+en+materia+de+defensa%3a+el+Consejo+eval%3baa+los+avances+realizados+en+el+marco+de+la+CEP+tras+su+primer+a%3b1o+de+aplicaci%3b3n#

⁶¹⁴ Algo que coincide con el incremento de los presupuestos de defensa a nivel mundial: <https://www.economist.com/international/2019/04/28/military-spending-around-the-world-is-booming>

que puede ser comparable a la de otros países claves en el proceso de expansión del sistema de gobierno a través de las fronteras europeas). La participación de fuerzas militares y policiales, pero también humanitarias y judiciales, de la UE a través de las operaciones en el exterior de la UE tienen una importancia fundamental en la reconfiguración de contextos socio-políticos que han sido afectados por intervenciones (o directamente por invasiones) siguiendo la lógica del “imperialismo humanitario” que ya hemos descrito en este capítulo. Estas operaciones son muy significativas y expanden la influencia de los actores securitarios sobre el control de las poblaciones y el gobierno a través de las fronteras, por ejemplo: “EUBAM Moldova Ukraine” (Misión de asistencia a la vigilancia de las fronteras de Moldavia y Ucrania), “EUBAM Rafah” (Misión de asistencia al puesto de control fronterizo de Rafah, en el territorio palestino de la franja de Gaza), EUCAP Sahel Niger (Misión de apoyo a la seguridad interior de Niger, que desde 2015 tiene como objetivo el control de las fronteras y la lucha contra la inmigración “ilegal”), EUBAM Libya (Misión de apoyo y asistencia a la gestión de fronteras de Libia), o la ya descrita EUNAVFOR Med Sophia. Otras entre estas operaciones nos muestran los procesos de hibridación y conexión entre actores securitarios y humanitarios, entre las que destaca “EUFOR Lybia” la que por primera vez en la historia de la PESC se definió como una “operación militar de ayuda humanitaria” (Para un repaso más completo de la PESC y de las operaciones en curso e históricas, recomendamos la lectura de Dumoulin y Gros-Verheyde, 2017). A estas operaciones hay que sumarle las operaciones específicas de Frontex, como por ejemplo la ya comentada operación HERA II, cuya vinculación con los cuerpos militares y policiales de los distintos estados de África Occidental (Mali y Senegal principalmente) ha sido ampliamente analizada por R. Andersson (2014).

4.5. Las organizaciones humanitarias. Humanismo, Asistencia, y la inevitable colaboración. ¿Cómplices, inconscientes o infiltrados?

Los actores humanitarios son un conjunto de colectivos mucho menos integrado que los actores securitarios pero igualmente relevantes. Tradicionalmente, el desarrollo de prácticas humanitarias en las sociedades liberales occidentales ha estado vinculado a las funciones evergéticas/caritativas en el interior y a las prácticas de cooperación al desarrollo y asistencia en emergencias en el exterior. Sin embargo, la reestructuración progresiva de los estados-nación europeos en estados cada vez más “minimalistas” en relación a las políticas de protección social ha provocado un aumento significativo de las áreas en el interior en las que este tipo de organizaciones se ha visto implicada, con grandes diferencias entre estados donde tradicionalmente se ha promovido la responsabilización de la sociedad civil de las políticas sociales (como Reino Unido) y estados donde las políticas sociales han sido representadas como una competencia casi exclusiva del estado (como Francia). Con la “crisis” económica las políticas de austeridad y recortes en los servicios públicos han acentuado esta tendencia, como señalan I. Díaz-Parra, B. Roca, y E. Martín-Díaz, (2017: 70) en relación al caso español: *“la crisis económica se convirtió en su mayor parte en una excusa para profundizar los procesos neoliberales que se iniciaron décadas antes (consistentes principalmente en la desregulación del trabajo y la privatización de los servicios públicos)”*.

El ámbito de las migraciones no sólo no ha sido una excepción sino que, al contrario, ha sido uno de los ámbitos donde antes pudo sentirse el proceso desregulador/privatizador, sobre

todo en lo relativo a la integración de los migrantes. Como demuestra S. Gil Araújo (2006: 313) sobre el caso español, el surgimiento de un sector humanitario ha sido fundamental para la configuración de un “sistema mixto” en el que la administración mantiene la autoridad de definir la regulación y el control de los servicios, y las empresas privadas y organizaciones no gubernamentales asumen la gestión de los servicios públicos. Estas empresas organizan sus proyectos de servicios sociales en función de la “oferta” estatal de financiación, reduciendo o ampliando sus propuestas en determinadas áreas según las dinámicas del campo político (Cardarelli y Rosenfeld, 1998; Rosenfeld, 2005).

Durante la “crisis de los refugiados” se ha producido una transformación importante en este campo del humanitarismo en casa. Por una parte, la gestión de los migrantes/refugiados ha pasado a ser uno de los ámbitos con mayor financiación pública para organizaciones sociales, provocando que organizaciones que se habían dedicado a otro tipo de colectivos o a otro tipo de proyectos con las comunidades migrantes ya asentadas, reestructuraran sus propuestas para participar en la convocatorias de las autoridades para la gestionar la “emergencia”. Por otra parte, parte de la sociedad civil y de la ciudadanía que no estaba implicada con organizaciones profesionales ha respondido a la espectacularización de la “crisis de los refugiados” y se ha activado para ofrecer las respuestas que parecía nunca llegar por parte de las autoridades públicas. Esto ha aumentado las divergencias en el interior del campo humanitario, con la participación de actores que generaban nuevas redes de relación y sentido, vinculando los problemas sociales europeos con los problemas de las personas exiliadas en Europa, como la plataforma “Roya Citoyenne” o el colectivo No Borders que aunque es anterior a este momento histórico (B. Anderson, Sharma, y Wright, 2009) se ha visto reforzado y ha crecido de manera general a partir de la vinculación de miles de voluntarios que han formado colectivos locales a lo largo de toda la geografía de las zonas de frontera europeas, desde Algeciras a Lesbos (Alberti, 2010). Pero esto ha coincidido con un momento histórico en el que las autoridades europeas han completado el proceso de cooptación de la lógica humanitaria, limitando por tanto el potencial subversivo de las prácticas y discursos de este ámbito: las propias ONGs de salvamento que son criminalizadas en el Mediterráneo central han sido financiadas por instituciones públicas o han sido apoyadas de otras formas, por ejemplo la ONG PROEM-AID, nacida en el parque de bomberos de Mairena del Aljarafe de Sevilla, fue apoyada por las autoridades nacionales españolas cuando tres de sus miembros fueron acusados por tráfico de migrantes en Grecia, y en 2018 se le propuso participar en las labores de rescate en el Estrecho de Gibraltar mientras, al mismo tiempo y el mismo ejecutivo español, les impedía emprender nuevos proyectos de salvamento en el Mediterráneo central.

Además, la “crisis de los refugiados” ha sido un momento histórico de apoteosis de la ilegalidad como paradigma de exclusión del migrante en las sociedades europeas, por lo que los migrantes ilegalizados se han convertido en dependientes de los servicios privatizados para poder subsistir. M. Ambrosini (2017: 5-6) distingue hasta 5 tipos de intermediación (conexión, provisión de servicios, ayuda, tolerancia y representación política) que los migrantes ilegalizados necesitan para poder reproducir su vida social en Europa en los que participan distintos tipos de actores de manera indispensable: los traficantes para permitir la entrada, imposible sin ellos; las redes étnicas y los facilitadores para encontrar soluciones habitacionales y entradas en el mercado de trabajo; empleadores para los que esta fuerza de

trabajo sin protecciones es rentable pero que son una de las muy escasas entradas de acceso a los procesos de regularización en países como Italia, España o Francia; ONGs, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos que son fuentes de apoyo y ofrecen servicios a los colectivos de migrantes a los que no pueden acceder de otra forma; y el autor incluye por último a actores de las burocracias estatales, lo que aquí hemos llamado funcionarios a pie de calle, entre los que es necesaria una cierta “tolerancia” para que este tipo de procesos sociales sean sostenibles, ya por su tolerancia hacia individuos concretos, ya por su tolerancia frente a dinámicas de explotación en mercados de trabajo informales como la agricultura intensiva o los servicios domésticos y la economía de cuidados, donde se conoce como un “secreto público” la participación masiva de migrantes irregularizados pero donde las agencias burocráticas no desarrollan procesos estratégicos para detener dichas dinámicas (Martín Díaz, Melis Maynar, y Sanz Casas, 2001). Esto muestra la compleja red de actores que participan en la creación de las condiciones sociales de posibilidad para la reproducción de la existencia de los colectivos de migrantes ilegalizados, entre los que se encuentran los actores humanitarios.

Entre 2015 y finales de 2018 se asiste a un proceso histórico que se inicia con el nacimiento de múltiples organizaciones humanitarias entre la sociedad civil y la ciudadanía europea, que pasan a tomar iniciativas rápidamente para hacer frente a la “crisis”. Paulatinamente y dependiendo fundamentalmente de sus orígenes basados en organizaciones precedentes o no, se van configurando a través de múltiples “oleadas de solidaridad” por parte de donantes privados y voluntarios conforme la “crisis” sigue agravándose y, sobre todo, sigue siendo espectacularizada a través de los medios de comunicación masivos. Por ejemplo, la ONG de salvamento MOAS (Migrant Offshore Aid Station), que existía antes de la “crisis de los refugiados”⁶¹⁵, tras el gran naufragio de Lampedusa a finales de 2013, recibió un millón de dólares en donaciones en las 48 horas que siguieron a la publicación del ahogamiento de Aylan Kurdi (Stierl, 2018: 711). Este caso es sólo un ejemplo de un fenómeno generalizado. Ha sido fundamental, más allá del gran volumen de donaciones, la gran participación de voluntarios a nivel europeo. En todas las zonas de frontera europea, colectivos y organizaciones agrupaban a ciudadanos europeos e incluso de otras partes del mundo que habían decidido participar de manera directa en acciones de apoyo humanitarias. El final de esta fase ha sido la limitación institucional de estas prácticas y organizaciones a través de la cooptación del humanitarismo, que ha supuesto una profesionalización de la asistencia humanitaria de determinadas organizaciones y una expulsión/persecución para otras organizaciones, en función del alineamiento de intereses y de la reconfiguración de los distintos milieus en las zonas de frontera: en Grecia las ONG de voluntarios que fueron esenciales para el funcionamiento del sistema de campamentos en 2016 y 2017 se han ido institucionalizando y vinculándose a proyectos más amplios de las grandes transnacionales del humanitarismo, como Save the Children u Oxfam Internacional⁶¹⁶; en el Mediterráneo central, las ONGs de salvamento han

⁶¹⁵ Recomiendo la lectura del artículo citado de Stierl, sobre todo en su descripción del proyecto de la ONG MOAS que es un caso muy ilustrativo de como los actores securitarios y humanitarios se interconectan: los fundadores de MOAS, la familia Catrambone, han hecho su fortuna proveyendo de servicios de aseguración y de asistencia a el ejército de EE.UU. durante la invasión de Irak y Afganistán.

⁶¹⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1447_en.htm En Abril de 2016, la UE lanzó el primer presupuesto para mejorar las condiciones de recepción de los “refugiados” en Grecia. El objetivo era hacer habitables los campamentos y externalizar a estas organizaciones la atención psico-sanitaria para los exiliados residentes en los campamentos y otro tipo de servicios como la atención a los menores. Un

sido expulsadas en un proceso en el que las autoridades europeas han impuesto su monopolio de las labores humanitarias de rescate al vincularlas con la lucha contra la migración irregular y el tráfico de personas.

Este proceso puede ser analizado atendiendo a la identidad de los actores humanitarios como “profesionales”. La “crisis de los refugiados” provocó la participación masiva de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, que de manera formal o en la propia dinámica de su acción humanitaria en la cotidianeidad creaban organizaciones que E. Sandri (2018) ha definido como organizaciones de “humanitarismo voluntario”, que ella caracteriza por su no financiación de agencias de ayuda internacional o gobiernos (lo cual, ha ido variando a lo largo de la inclusión de estas en las redes del campo humanitario⁶¹⁷) y, clave para nosotros, por su “falta de entrenamiento”. Esto suponía una novedad y una disrupción en la profesionalidad de los actores humanitarios, que es parte fundamental del capital simbólico del campo. Este campo había estado dominado desde su nacimiento por actores con una especialización en derecho, en cuestiones médico-sanitarias y en asistencia en emergencias. De improviso, miles de ciudadanos sin ningún tipo de formación ni capacitación relacionada en su mayoría, iniciaron a participar en el gobierno humanitario de los exiliados en la UE. Sin embargo, esta disrupción fue un momento puntual que no ha servido para cambiar la composición básica de las organizaciones humanitarias que han continuado operando en la “resaca” de las oleadas de la solidaridad. La ampliación del espacio del gobierno humanitario sobre las migraciones ha mantenido el perfil de sus profesionales a los que se han añadido, recibiendo el correcto adiestramiento por los especialistas, profesionales de la seguridad que ven como parte de su labor está codificada en función de la lógica humanitaria. De esta forma se ha reforzado la configuración del campo semi-autónomo del humanitarismo (el campo de la ayuda humanitaria lo denomina M. Agier, 2011), como un campo especialmente flexible capaz de aglutinar prácticas, formas de conocimiento y formas de construcción del sujeto humanitario de gobierno que incluyen simultáneamente formas humanitarias, socio-jurídicas, y crecientemente formas securitarias, el refugiado como infiltrado, y formas neoliberales, el refugiado como sujeto emprendedor y resiliente, y el campamento como comunidad de desarrollo: (Ilcan y Rygiel, 2015).

Los actores humanitarios son especialmente relevantes desde el punto de vista simbólico porque las dinámicas inspiradas en su lógica son ambivalentes. Por una parte, son puestas en juego tanto por determinados actores de los estados-nación como actores privados como parte del proceso de gobierno, en particular para (1) consolidar una distinción entre sujetos de

total de 83 millones de Euros que se repartieron entre las grandes transnacionales humanitarias y ACNUR, para proyectos con entre 9 y 12 meses de duración.

⁶¹⁷ Ella considera esto base para argumentar que “el humanitarismo voluntario contribuyó a la ruptura de la relación entre el humanitarismo y algunas formas de gobernanza neoliberal, ya que las organizaciones de base asumieron el papel de organizaciones humanitarias, que aún no habían llegado a un acuerdo de gobierno, al impugnar el Estado y sus prácticas en la frontera”. Yo no creo que las organizaciones del humanitarismo voluntario sean sujetos revolucionarios per se, aunque pueden participar como actores de movimientos de contestación esto no anula las implicaciones que tiene para los gobiernos la externalización de servicios a través de su actividad. Su análisis está centrado en los años 2015 y 2016 en Calais, un momento y contexto histórico muy particular. En mi propio análisis sobre la situación de Calais como zona de frontera volveré sobre esto y sobre cómo el proceso histórico de la región transformó el carácter de las organizaciones definidas por E. Sandri.

gobierno que “merecen” un trato particular (menores, vulnerables/enfermos, víctimas de violencia, etc.) y aquellos que pueden ser gobernados “sin riesgo” bajo esquemas securitarios; y (2) como vehículos de externalización de responsabilidades jurídicas de los estados nación en la atención a estas personas vulnerables en particular (ya sean los casos específicos de vulnerabilidad o el “refugiado” como sujeto vulnerable ideal) y para cualquier persona en su territorio en general, es sólo la actividad de este tipo de actores humanitarios lo que permite a los gobiernos de los Estados Miembro legitimarse como defensores de derechos humanos y crear una “distinción” entre los estados respecto a sus defensas de los derechos humanos, por ejemplo a través de la indignación espectacularizada y mediatizada contra las medidas del gobierno de Hungría presidido por V. Orban. Por otra parte, el humanitarismo es la base para una serie de redes de activismo y apoyo mutuo entre colectivos de ciudadanos legales e ilegalizados. El humanitarismo ha sido adoptado por muchos colectivos como una respuesta a la indefensión de los colectivos de migrantes ilegalizados frente a la violación de sus derechos humanos en la cotidianidad. Algunos colectivos lo han desarrollado desde unas posiciones más caritativas/evergéticas, otros desde unas posiciones más vinculadas a la militancia política. Como señala M. Ambrosini (2015: 130) respecto al caso de las ONGs de asistencia sanitaria en Italia, *“Si en Italia como en otros países la represión de la inmigración irregular es ineficaz, y las políticas declaradas no logran los resultados deseados, parte de la explicación está relacionada con el activismo de la sociedad civil. La combinación de estrategias, que van desde la promoción de redes, pasando por la protesta política, hasta la prestación de servicios, es un aspecto crucial de este activismo”*. Sin embargo, a pesar de las grandes divergencias entre los distintos tipos de actores, estos actores forman parte de un campo común que tiende a reproducirse y ampliarse en su vinculación dentro de las dinámicas de gobierno sobre las migraciones a través de las fronteras.

4.6. Los sujetos y los lugares de gobierno. Campamentos de refugiados, centros de detención, Hotspots y nomadismo de las personas migrantes en el territorio europeo como medio hostil.

4.6.1. La categorización como eje del gobierno de las fronteras y su naturalización social.

En las zonas de frontera de la Unión Europea los agentes de gobierno y los exiliados que buscan acceder a ella se interrelacionan crecientemente bajo un modelo de “cazador y presa” (Andersson, 2014a). Esta forma de relación ya se construye y se expande a todo el tránsito migratorio gracias a las políticas de externalización del gobierno migratorio a los países vecinos (Andersson, 2014b), creando las condiciones por las que la migración hacia Europa por tierra y mar se convierte en experiencias vitales que transforman a las personas en tránsito, las hacen corporeizar la amenaza que después es presentada a la opinión pública a través de espectáculos. Los exiliados en su tránsito vivido hasta las zonas de frontera de Europa se convierten en ese migrante económico miserable, sin nada, en esos “nadie” que se nos presentan en los saltos de las vallas y en los naufragios: malnutridos, con ropas destrozadas, con cicatrices de su tránsito... Y por ello sospechosos, peligrosos para el orden social por su propia miseria, “cazados” para ser examinados, controlados, disciplinados, en definitiva, gobernados. Los intelectuales han acuñado diversos conceptos y aplicado diversas teorías y usado varias metáforas para interpretar y describir este tipo de dinámica relacional: la

construcción de las “no-personas” (Dal Lago, 2004), la relación entre la construcción de la animalidad como base del poder soberano o “zoopolítica” (Derrida, 2010), o de manera provocadora y centrándose en las mortales consecuencias de este tipo de relación lo han llamado formas de gobierno “necropolítica” (Mbembé, 2003). Todas estas conceptualizaciones están influenciadas en mayor o menor medida por la obra de M. Foucault y por la conceptualización del “homo sacer” de G. Agamben (1998).

Este proceso de animalización, de deshumanización, esta forma de gobierno zoopolítica, se caracteriza por ser una forma de gobierno biopolítico en el que la vida en sentido amplio de vida física y social (bios) pasa a ser gobernada a través de una degradación de la misma a simple vida física (zoe), a pura existencia. Tras la intervención en Libia y la caída de M. Gadafi *“el Zoo municipal de Trípoli ha sido cerrado a los visitantes públicos y utilizado de otra manera: ahora es un centro de internamiento de inmigrantes”* (Vaughan-Williams, 2015: 1) en el que se ingresan a unos veinte exiliados diariamente a pesar del enorme auge de centros de internamientos en Libia desde 2015. En Marruecos, según he conocido a través de varios informantes durante mi trabajo de campo, a los exiliados negros suelen llamarlos monos y esclavos: “muchas veces han venido padres que estaban con sus hijos en el monte, y me han ofrecido dinero por hacer el mono para sus hijos... lo he hecho muchas veces. Les gusta llamarte esclavo, y decirle a sus hijos que somos esclavos, que no tenemos nada”. Pero este proceso de animalización también se da en el propio corazón de Europa: en los autobuses sobrecargados de exiliados que los transportaban como si fueran ganado de El Pireo a los campamentos esparcidos por el norte de Grecia; en la caza a la que se veían sometidos los exiliados en Calais por parte de los agentes de la policía francesa (CRS) sin otro objetivo que “ahuyentarlos” con la violencia; en la forma en que los agentes de la Guardia Civil alinean las filas de porteadoras, a golpe de porra, en los pasos fronterizos de El Tarajal en Ceuta y del Barrio Chino en Melilla... y en cientos de elementos cotidianos de las dinámicas del gobierno migratorio en y a través de las fronteras.

Sin embargo, esta la animalización de los migrantes no es una causa en sí de su situación, es un efecto de las dinámicas de gobierno sobre las migraciones. Las dinámicas de “caza” que aplican las “guardias de frontera” de la Unión Europea se basan en la configuración de la “ilegalidad”, de la movilidad y la residencia “ilegales”. Esta es una categoría jurídico-social con un potencial performativo de la realidad; la construcción de la categoría del migrante “ilegal” (clandestino, irregular, sin papeles, son todas ellas formas de referirse a un mismo segmento de las personas que forman parte de la sociedad) ha sido parte fundamental del proceso histórico por el que las dinámicas de gobierno securitario-humanitario actuales se han hecho preponderantes en el gobierno de las poblaciones a través de las fronteras. S. Gil Araújo (2006: 76) expone el vínculo entre estas dimensiones señalando que “en el marco del liberalismo avanzado, algunos de los elementos que distinguen la forma de problematizar las migraciones son el reemplazo de la perspectiva económica por la visión culturalista y securitaria, los discursos sobre el umbral de tolerancia (y el consecuente tratamiento humanitario), la ilegalización de ciertos desplazamientos humanos y la creación de una nueva categoría: el inmigrante ilegal”.

En la configuración y reproducción de la “irregularidad” como frontera étnica activa (en el sentido que le otorga F. Barth, 1976), se combinan varias dimensiones y procesos culturales. Propongo aquí sólo una aproximación centrada en la reconfiguración cultural de las bases

jurídicas de esta categoría. Otros autores se han centrado de maneras distintas, analizando la vinculación de esta categoría con el desarrollo de las formas de producción capitalista en la era global (Collier, 2013; Mezzadra y Neilson, 2017; a quienes podemos considerar los máximos representantes de las interpretaciones liberal y marxista, respectivamente), desde una dimensión política en relación a los desafíos que presenta para la configuración de la ciudadanía (Balibar, 2003; Krause, 2008), desde el activismo de los migrantes ilegalizados en reivindicación de sus derechos (Chimienti, 2011; Rodríguez, 2013; Rygiel, 2011), etc. En este apartado se analiza, desde la antropología jurídica, cómo el proceso histórico de producción de la “irregularidad” como frontera étnica, a través de la configuración de la categoría del “inmigrante ilegal”, ha sido determinante para el gobierno de las migraciones en y a través de las fronteras.

La “irregularidad” como construcción jurídica tiene que ver con un cambio en el paradigma de las formas de gobierno de las migraciones en las potencias mundiales, que va del paradigma de la interdicción de la inmigración (que venían en algunos casos como el norteamericano desde el S. XIX, con por ejemplo la Chinese Exclusion Act de 1882; Torpey, 2000) al paradigma de la “gestión de las migraciones” (Estupiñán-Serrano, 2014), que en Europa se inicia a partir de la década de los 60s con ritmos y configuraciones diferentes entre los distintos estados. El cambio de esta perspectiva de gobierno está basada de manera muy importante en el aumento de la intensidad del gobierno sobre los movimientos migratorios: al mismo tiempo que aumentan las posibilidades para la movilidad humana hacia los distintos estados-nación europeos, estos pasan a tener un rol más activo en la determinación de los perfiles de quienes tienen “permitido” el acceso y quienes son excluidos. No se trata de políticas de restricción generalizadas, sino de políticas selectivas que se centran en la exclusión a través de un aumento del control previo a la entrada en el territorio de los estados (de Haas, Natter, y Vezzoli, 2016) y a la configuración de sistemas de inclusión diferencial en el interior de los estados-nación, o una “exclusión a un acceso igual a los derechos” (Gorodzeisky y Semyonov, 2009). Para el proceso de exclusión previa tiene una especial importancia el desarrollo del sistema internacional de visados y la intensificación de su uso, que funcionan como un mecanismo de exclusión para los ciudadanos de los estados-nación empobrecidos y reproducen las relaciones asimétricas de poder entre los estados-nación, algo que confirman las autoras M. Czaika, H. de Haas, y M. Villares-Varela, (2018) quienes concluyen su influyente y controvertido artículo señalando que su “análisis desafía las narrativas simplistas según las cuales el Norte Global ha cerrado cada vez más sus fronteras hacia los ciudadanos del Sur Global. En primer lugar, los niveles de restricción de visados ya eran altos en la década de 1970, y la pauta general ha sido de estabilización y ligera disminución en lugar de aumento, con la excepción de algunas partes de África”. Más allá de la ligera disminución del carácter restrictivo a nivel global del sistema de visado, que tiene que ver más con el fin del sistema internacional de bloques tras la fragmentación del bloque soviético, los ciudadanos de los estados empobrecidos han debido hacer frente a exigencias cada vez más específicas para obtener visados para acceder a los países europeos, vinculadas por lo general a la posesión de medios económicos difícilmente alcanzables por parte de la mayoría de la población.

En los estados-nación centrales de Europa las políticas migratorias de “gestión migratoria” crearon cauces legales para la inmigración específicamente vinculados a las necesidades de sus mercados de trabajo nacionales. Los países centrales de Europa como Alemania, Holanda,

Reino Unido y Francia, establecieron a partir de la década de los 80 cuerpos jurídicos en los que la entrada a su territorio era sólo excepcionalmente permitida, por lo que toda entrada que no lo fuera suponía una violación de la ley (Jandl y Doomernik, 2008). Esto se expresaba de maneras muy diversas. En Reino Unido, uno de los países pioneros en la aplicación de este concepto de la “gestión de la migración”, los primeros controles para los migrantes provenientes de la Commonwealth se establecieron en 1962 y podemos considerar que el actual sistema de gestión de la migración de Reino Unido se inició a partir de 1971, con la “Immigration Act” (Webber, 2012: 104). El sistema británico ha sido uno de los más complejos, alcanzando hasta 80 categorías migratorias hasta la reforma iniciada por el gobierno laborista en 2003 con el “White Paper on Immigration” (Sales, 2005) y consolidada en 2008, situación que en la actualidad ha dejado de ser estable por las cuestiones derivadas de las transformaciones que conllevará el proceso de abandono de la Unión Europea (BREXIT).

Los sistemas de selección de estos estados centrales en el proyecto europeo estaban marcados por procesos políticos amplios de relación regional y de descolonización. La codificación jurídica de la irregularidad estaba atravesada por procesos socio-culturales de construcción de la identidad y la otredad. Un caso muy significativo es el francés, descrito por J. Barou (2014), quien muestra como los criterios de las primeras políticas de cuotas francesas se centró en una jerarquía de inmigrantes en función de su “capacidad de asimilación”, manteniendo una configuración que provenía del régimen de Vichy. De hecho, el autor señala que G. Mauco, creador teórico de la “lista de raza y gentes” como forma de jerarquizar la capacidad de asimilación de los distintos migrantes según su origen que operó en Francia en los años 30 y durante el régimen de Vichy, fue promovido por el General De Gaulle como secretario general del recién creado “Alto Consejo de Población” en 1945 y permaneció como máximo responsable de dicha institución hasta 1970. Incluso en la actualidad su influencia no había desaparecido: *“las ideas sobre la asimilabilidad de ciertos grupos de inmigrantes y la no asimilabilidad de otros no han desaparecido por completo. De hecho, regresaron con vigor durante los problemas económicos experimentados en los años 90 y 2000”* (Barou, 2014: 646).

En los países del sur de Europa, contruidos como nueva frontera de la Unión Europea, el proceso de creación de la irregularidad era bien distinto. Los estados europeos como Italia, España o Grecia estaban implicados en las redes de emigración internacional que como países receptores de migración en los años en los que los estados centrales de Europa comenzaron a desarrollar políticas y marcos jurídicos en torno al nuevo paradigma de “gestión de las migraciones”. Estos estados desarrollaron legislaciones que emulaban en sus disposiciones a las legislaciones de los estados centrales, basadas en la vinculación contractual previa al ingreso en el territorio de los estados para obtener un visado y un permiso laboral y de residencia. Sin embargo, la inserción de los migrantes en estas economías era muy distinta de las economías como Reino Unido o Alemania, y carecían de las redes de contratación transnacionales que estas habían desarrollado. Así, el acceso de los migrantes procedentes de países empobrecidos que buscaban desarrollar una actividad profesional estaba tremendamente limitado. De hecho, la tendencia generalizada era la obtención de una regulación como profesional después de haber sufrido un período de irregularidad sobrevenida: los migrantes de estos países llegaban con visados turísticos o de estudios, permanecían en el estado después de que su visado hubiera expirado, y posteriormente conseguían una regulación a través de disposiciones ordinarias vinculadas a su larga

permanencia y a la oferta de un contrato laboral, o bien a través de un proceso masivo de “regulación” o “amnistía”. Esta dinámica general creaba situaciones de estancia “incoherentes”, resultando en “en unos estatus reales paradójicos, como la de ser inmigrante irregular, empadronado, residiendo y trabajando [en España, la autora escribe sobre este contexto, pero puede generalizarse], y dejado en libertad con una orden de expulsión nunca ejecutada” (Jaegermann, 2011: 208). Como señala en un fructífero artículo F. Düvell (2011: 286), las primeras leyes basadas en el paradigma de la “gestión de las migraciones” entraron en vigor a finales de los 80s en España (1986), y en los 90s en Italia (1990) y Grecia (1991) y fueron inspiradas por la integración de estos países en la UE; e insiste el autor: “De hecho, antes y después de la introducción de estas leyes de inmigración, los inmigrantes solían obtener un estatus legal a través de un proceso a posteriori de ‘regularización’ (Italia) o ‘normalización’ (España)”. Lo mismo puede decirse de Grecia como señala K. Apostolos (2018: 70): “La política de migración griega es, predominantemente, una política de normalización, es decir, una política de ‘legalización’ post-hoc de la inmigración irregular”.

Los procesos de normalización/regulación han tenido una importancia central en la configuración estructural del sistema de gobierno de las migraciones en los estados del sur de Europa: en la fase en la que se creó un marco jurídico para el gobierno de las migraciones basado en la irregularidad y la deportabilidad, se procedía a una incorporación masiva de migrantes como fuerza de trabajo a los sectores en expansión a través de una inclusión diferencial que era estructuralmente incorporada a través la regularización a posteriori. En España, por ejemplo, “hasta un total de seis procesos de este tipo se han dado en territorio español en los años 1986, 1991, 1996, 2000, 2001 y 2005 coincidiendo en la mayoría de ocasiones con reformas legales o reglamentarias (1986, 1996, 2000, 2001, 2005) pero en otros casos más allá de éstas como en 1991” (Solanes, 2010: 82). Estos procesos “mágicos”, de normalización, no eran exclusivos de los países del sur de Europa, y tenían paralelos en otros países como Bélgica o incluso los estados centrales del proyecto europeo, como “el episodio de la semi-regularización de los inmigrados ‘clandestinos’ en Francia en 1997-1998” (Balibar, 2003: 89); sin embargo en estos otros lugares no han sido procesos estructurales en la construcción del sistema de gobierno de las migraciones.

Esta realidad en los países del sur de la UE es dependiente al proceso de consolidación de la cooperación en el gobierno de las migraciones a nivel comunitario, que se intensifica a partir de 1990, como una etapa preparatoria para la entrada en vigor del Acuerdo Schengen (firmado en 1985 y en vigor a partir de 1995), como señala S. Lavenex (2006: 334) “Los principales instrumentos en este ámbito fueron la coordinación temprana de las políticas de visados en el grupo Schengen, la introducción de la responsabilidad de los transportistas, (...), y, en la segunda mitad de los años noventa, el envío de funcionarios de enlace nacionales de los ministerios de interior a los aeropuertos de los países de origen para comprobar que la documentación se examinaba a fondo”.

A partir del Consejo de Tampere, la coordinación en el gobierno de las migraciones en base al paradigma de la gestión de las migraciones se consolida en el ámbito europeo, con el establecimiento progresivo de medidas que articulan el desplazamiento de trabajadores

efectuado en el marco de una prestación de servicios⁶¹⁸, el estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración⁶¹⁹, y establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países⁶²⁰. Con ello se crea un gobierno de las migraciones sobre un paradigma que se basa en la creación de procesos de categorización comunes, que sustentan la capacidad de los estados de excluir a migrantes tanto en su territorio como de los que pretenden acceder a él. Como hemos señalado en el análisis de las dos principales agencias europeas vinculadas a este sistema, Frontex y EASO, ambas agencias se han vinculado específicamente al paradigma de la “gestión” en sus objetivos, en sus metodologías y sus prácticas. Así, el progresivo aumento de atribuciones y capacidades de intervención de estas agencias a nivel europeo consolida el paradigma de la gestión de las migraciones.

En este proceso, que se culminó con la tristemente famosa “Directiva Retorno”⁶²¹, la UE crea un marco en el que el paradigma de la gestión de la migración se ha convertido en el paradigma de la producción de la irregularidad. El control sobre la población se basa en la generación de esta característica, que en las zonas de frontera genera relaciones de “cazador y presa” sobre los exiliados que quieren acceder al territorio y en el interior de los estados genera una inclusión diferencial en base a la “deportabilidad” que implica ser categorizado como irregular, obligando a la sumisión al mercado de la fuerza de trabajo de los migrantes para evitar las situaciones más alarmantes de exclusión socio-política o la expulsión total de la comunidad socio-política. La deportación, ya sea desde las fronteras (donde se presenta como “rechazo”) ya en el seno de los Estados Miembro, es una de las técnicas centrales en este modelo de gobierno securitario-humanitario. Como señalan N. De Genova y N. Peutz (2010) la deportación es una técnica fundamental del gobierno de las poblaciones en la actualidad no sólo por la expulsión física de los migrantes ilegalizados, sino por los efectos de disciplinarios que tiene sobre el conjunto de migrantes en las sociedades del norte, contribuyendo a la sumisión de estos a las dinámicas del mercado de la fuerza de trabajo bajo la amenaza de caer en la condición de ser “expulsable”. Así, la deportación como técnica de gobierno se basa en la configuración jurídica de la ilegalidad para imponer un tipo de acción (la deportación como expulsión) y un mecanismo gubernamental a través de un tipo de condición (la deportabilidad).

En este sentido, la UE ha desarrollado conjuntamente un programa de gobierno por el cual simultáneamente se han firmado a nivel comunitario acuerdos de liberalización de visados y de retorno/deportación. Los países de los Balcanes y Turquía han recibido la posibilidad de acceder a la UE sin visado, una medida que beneficia principalmente a turistas y viajeros por negocios, ya que al mismo tiempo se han restringido las posibilidades de migrar de forma permanente ya sea para establecerse como trabajador o para solicitar protección internacional, puesto que los países balcánicos y Turquía han pasado a considerarse países seguros para el “retorno” de sus ciudadanos ilegalizados en la UE. De hecho, en base a esta experiencia reciente con Turquía y los Balcanes, la UE ha reactivado la propuesta de configurar una lista común de terceros países seguros. En el informe preparado para el Parlamento

⁶¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:31996L0071>

⁶¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A32003L0109>

⁶²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32002R1030>

⁶²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32008L0115>

Europeo como texto técnico para el debate sobre esta medida, se señala claramente cuáles son las motivaciones de esta propuesta: “La Comisión afirma en su exposición de motivos que se ha producido un fuerte aumento de las solicitudes de asilo presentadas por ciudadanos de los países propuestos. Todos, excepto Turquía y Kosovo, están exentos de la obligación de visado de la UE desde 2010. En su informe de evaluación publicado en febrero de 2015, la Comisión deploraba que el número de solicitudes de asilo de los países exentos de visado hubiera aumentado constantemente desde la liberalización de los visados, mientras que los índices de reconocimiento en la UE y los países asociados seguían disminuyendo, lo que daba lugar a un gran número de solicitudes manifiestamente infundadas. El objetivo general del nuevo Reglamento sería mejorar la gestión de la migración, especialmente mediante la reducción del abuso de los sistemas nacionales de asilo, así como del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)” (Orav y Apap, 2017: 6-7).

Sin embargo, la categorización entre migrantes y las características asociadas a los distintos estatutos son un artificio jurídico tan reciente que es necesario preguntarse cómo en un período tan breve han alcanzado tal nivel de consenso social, cómo se han convertido en un absoluto en la imaginación social de la realidad de los ciudadanos en Europa, y por qué han pasado a ser centrales en las nuevas formas de distinción cultural, cómo se han constituido en fronteras étnicas autoevidentes de inscripción y adscripción. Es en este proceso de normalización social del marco jurídico en el que las fronteras territoriales, las zonas y lugares de frontera, han tenido (y tienen) una trascendencia simbólica clave. Son el locus y la técnica del espectáculo contemporáneo de la diferenciación étnica basada en el artificio jurídico. Los principales actores securitario-humanitarios se han centrado sobre ellas a la hora de construir sus formas de saber y de validación del saber sobre la realidad de las migraciones.

La teoría del espectáculo ha sido aplicada a la frontera en este sentido por N. De Genova (2013, 2017), quién parte de la teoría y la afirmación de G. Debord (2006: 25) que señala que “el espectáculo no es un conjunto de imágenes, sino una relación social entre personas mediatizada por imágenes”. Las fronteras como espectáculo se basan en la expresión simbólica de la diferenciación: “un espectáculo de aplicación de la ley en la ‘frontera’, en la que la ‘ilegalidad’ de los migrantes se hace espectacularmente visible” (De Genova, 2013: 1181). Podemos entender este espectáculo como la capacidad productiva, autopoietica diría Levi-Strauss, de la configuración simbólica en torno a la “ilegalidad” puesto que a través de la espectacularización del proceso de exclusión en las fronteras se produce una naturalización del proceso jurídico que define el régimen de legalidad/ilegalidad de la migración. El espectáculo de las fronteras permite establecer como autoevidente la exclusión jurídica, porque hace aparecer a los migrantes como “ilegales” por su propio acto de “violación” de las fronteras. Coincide la propuesta de N. De Genova con las hipótesis defendidas casi dos décadas antes por E. Balibar que, al definir las condiciones de la “normalidad” (tomando prestado el concepto de M. Foucault) de las fronteras como dispositivos de diferenciación señalaba que “*la carta y la función cartográfica no son ya el modo dominante de presentación de las diferencias y la diversidad humana. Este modo está constituido actualmente por la red de las imágenes televisivas...*” (Balibar, 2003: 70). La construcción jurídica de la “ilegalidad” de los migrantes depende significativamente de una constelación de imágenes y formaciones discursivas, que distribuyen la escena de la exclusión y la naturalizan. Cuanta más controversia anti-inmigrantes genera el espectáculo de frontera, mayor es la posibilidad de generar formas de inclusión

diferencial sobre aquellos incesantemente singularizados por la exclusión. En definitiva, *“El espectáculo de las fronteras desarrolla su truco de magia desplazando la ‘ilegalidad’ de su punto de producción (en la ley) a la proverbial escena del crimen”* (De Genova, 2013: 1185).

El proceso de naturalización de las categorías jurídicas ha sido analizado por los antropólogos como un proceso de fetichismo, que J. Comaroff (2006: 3-4) define como: el *“proceso de desplazamiento por el cual una abstracción - en este caso, ‘la ley’ - se objetiviza, se le atribuye una fuerza vital propia, y se le atribuye la capacidad de configurar un mundo de relaciones a su propia imagen”*. En el ámbito del estudio del gobierno de las migraciones, la profesora L. Suárez Navaz (2004) ha acuñado la expresión *“fetichismo de la legalidad”*, siendo una de las pioneras en analizar cómo la configuración jurídico-política afectaba a las formas de identificación y socialización en el sur de Europa y en Europa en general (centrándose su trabajo de campo en Europa en la provincia de Granada). Su propuesta teórica se basa en el análisis de cómo la formas jurídicas liberales o *“legalidad burguesa”* como la define la autora (J. F. Collier, Maurer, y Suarez-Navaz, 1996: 5) *“construye el sujeto de derecho como un individuo abstracto, igual e indistinguible de otros individuos abstractos, y como portador de un yo único y natural”*, base sobre la que se establece que la configuración de una desigualdad radical dentro de los sistemas jurídicos liberales (la exclusión radical del migrante irregular) se produce de una manera que vincula la abstracción jurídica a una realidad ontológica, natural, de los excluidos. Este proceso es lo que A. Honneth (2008: 56) ha definido como el núcleo profundo de la reificación, entendida como *“el proceso por el cual perdemos la conciencia del grado en el que debemos nuestro conocimiento y cognición de otras personas a una postura previa de compromiso y reconocimiento empático”*. En su rearticulación del concepto marxista clásico de Lukács, Honneth propone la comprensión de la reificación no cómo la suplantación de la verdadera identidad o naturaleza de un sujeto (ya individual o colectivo, como el sujeto por excelencia de la teoría social marxista: la clase⁶²²), sino que Honneth señala que el núcleo de la reificación es la negación del reconocimiento al sujeto (y por tanto del conocimiento entre sujetos como un acto dialógico). La reificación en este sentido es el proceso cognoscente, la actitud ante el proceso, y el resultado. La exclusión radical del inmigrante *“ilegal”* se basa en el doble proceso de fetichismo de la legalidad y de reificación del migrante como categoría(s).

Pero este espectáculo de exclusión radical está acompañado, y crece en su intensidad al mismo tiempo que el espectáculo de la exclusión, por otro espectáculo que lo complementa: el espectáculo humanitarista de la *“acogida”* europea que, muy a menudo, se centra en las mismas zonas de frontera que sirven de locus al espectáculo de la exclusión. A pesar de su aparente oposición, es un espectáculo que parte de la misma premisa de diferenciación radical y del mismo proceso doble de fetichismo de la legalidad y de reificación de los migrantes. La diferenciación radical del humanitarismo se da en el eje de la necesidad y la vulnerabilidad: los dependientes, los niños, los inocentes, los vulnerables, los refugiados... es aquí donde la construcción de la figura del *“refugiado”* que anunciaba L. Malkki (1996) asume su centralidad para el gobierno humanitario y también para su espectacularización actual en las zonas de frontera europeas como complemento al espectáculo del rechazo y la exclusión: la Europa que

⁶²² De hecho, la primera vez en la que este término es desarrollado es en la obra de G. Lukács *“Historia y Conciencia de clase”* (1923).

rechaza con firmeza a aquellos que suponen una “amenaza” está implicada en la “acogida y protección” de los refugiados en necesidad.

La espectacularización de los refugiados y de la “acogida” está vinculada a la configuración de selección como estrategia de gobierno y a la necesidad de ejemplificar a las víctimas de un sistema migratorio dominado por amenazas. El propio uso creciente del término “refugiado” en los discursos mediáticos y políticos tiene importantes efectos a la hora de condicionar los fenómenos de imaginación social. Este uso como parte del espectáculo humanitario es una fetichización en sí misma de la categoría jurídica del refugiado, que pasa a designar la ontología de los sujetos victimizados de la migración. Los exiliados que llegan a Europa y que son representados mediáticamente como “refugiados” son frecuentemente rechazados como refugiados en el sentido jurídico⁶²³, y convertidos, en un acto de magia de la administración, de víctimas en amenaza, de sujetos de derecho en nadie. J. de Lucas (2016) señala la evolución de la política de asilo en la UE ha sido cada vez más restrictiva y que el derecho al asilo ha sufrido un vaciamiento al imponerse una serie de condicionamientos (en especial, el condicionamiento económico), algo que para el autor supone “la evidencia del naufragio, la traición de un rasgo básico de nuestra identidad: la defensa del Estado de Derecho y, ante todo, de los derechos fundamentales de todos...”. Lo que me interesa analizar en este punto no es la historia de la evolución del Sistema de Asilo Europeo (ver Capítulo 3), sino señalar que el aumento de restricciones e impedimentos, el “vaciamiento” que señala J. de Lucas, se produce en paralelo al auge y popularización del discurso sobre los exiliados como “refugiados” a nivel mediático e institucional.

Sin embargo, el espectáculo del “refugiado” tiene efecto a pesar de su trasmutación, casi inmediata, en nadie cuando debe hacer frente a la administración y las formas de gobierno en Europa. Construye un grupo homogéneo de sujetos caracterizados por su vulnerabilidad y dependencia, que legitima el gobierno humanitario sobre ellos como una urgencia frente a la emergencia de su irrupción en la Unión Europea; un todo homogéneo gobernado de manera que quedan desacreditados como testigos de procesos políticos históricos concretos, como sujetos políticos activos. Este grupo homogéneo se presenta como opuesto a otro grupo, al que contribuye a homogeneizar: los migrantes “económicos”, que son definidos como migrantes voluntarios y, por tanto, responsables de su propia situación. Las diferentes aproximaciones en los espectáculos humanitario y securitario no son discursos que compitan, sino complementarios.

Es fundamental señalar que el espectáculo humanitario ha sido incorporado y reproducido desde las instituciones europeas sólo como un movimiento reflexivo de sus dinámicas de

⁶²³ Solo un tercio (aproximadamente, la cifra real es incluso menor) de los solicitantes de asilo reciben la protección como “refugiados” según la Convención de Ginebra en Europa; en muchos casos se aplican formas de protección diferentes (temporales, más precarias y más fácilmente revisables) y poco menos de la mitad de las solicitudes de protección internacional son rechazadas. En 2018, los solicitantes de asilo que han recibido el estatus de “refugiado” según la convención de Ginebra es aún menor, habiéndose concedido a 129.685 sobre un total de 601.510 solicitantes cuyas peticiones de protección han sido solicitadas. Para una visión más completa de los datos, remito a Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database> Es interesante que estos datos no son parte de las estadísticas “destacadas” en la página oficial de comunicación de la agencia europea: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics

gobierno. Fueron primero actores del campo humanitario no vinculados a las instituciones europeas los que comenzaron a emplear de forma masiva el lenguaje del “refugiado” para referirse a los sujetos protagonistas de las migraciones hacia la UE por las rutas terrestres y marítimas. El suyo era un intento de promover mayores niveles de “protección” para los migrantes que transitaban estas rutas, este intento se presentaba además como una posición técnica, no política y se contraponía a los movimientos políticos activos a favor de los derechos de las personas ilegalizadas, como el movimiento francés *sans papiers* (Balibar, 2003); su propuesta era la de una actuación “técnica”, que los legitimaba como actores y justificaba su intervención en este ámbito de gobierno en el cual preponderaban los actores securitarios vinculados a las instituciones. No es casual que los actores humanitarios reprodujeran el discurso del “refugiado” en el ámbito migratorio, puesto que la figura del refugiado es constitutiva históricamente de su forma de gobierno (aunque se haya aplicado en los “sures” globales principalmente) y puesto que vincula las dos principales formas de conocimiento y ámbitos de “expertise” de los actores humanitarios: el ámbito jurídico y el médico-sanitario. El movimiento reflexivo de las instituciones, que empezó a finales del siglo XX, incorporó el espectáculo humanitario centrado en el “refugiado” como una forma de reproducir las dinámicas de segmentación y categorización de los migrantes, incorporando la lógica humanitaria al paradigma de la gestión de las migraciones. Parte fundamental de las formas de gobierno humanitario se basan en la producción de conocimiento que incluye relatos personales de las “tragedias” de los refugiados, y este tipo de relato se construye a través de reporteros y agentes humanitarios que obtienen este tipo de testimonios, casi confesiones, de sujetos que suelen estar o sienten estar a expensas de los mismos actores humanitarios que están encargados de la gestión formal o informal de los lugares donde están siendo “acogidos”. Además, la producción de relatos de “auténtico refugiado”, su publicación y espectacularización, tiene efectos sobre (1) los procesos de imaginación social de los fenómenos de exilio y su correspondencia en los modos de acogida, (2) y también una capacidad performativa, ya que condiciona las formas en las que se analizan los relatos individuales de las personas exiliadas en los procesos de determinación de su estatus legal como solicitante de asilo. Agencias como UNHCR o EASO son responsables de popularizar estas formas de comunicación y espectacularización de la acogida, y crecientemente responsables de analizar las entrevistas de los solicitantes de asilo en los lugares de detención y tránsito como campamentos de refugiados, centros de detención, centros de tránsito o Hotspots.

La configuración histórica del régimen de inclusión diferencial basado en la “gestión de las migraciones” a través de la i/legalidad como fetiche y las fronteras como dispositivo ha sido un proceso histórico que, en mi interpretación, ha alcanzado su consolidación en esta fase de la historia. Las nuevas formas de construcción de la discriminación y la xenofobia por los movimientos y partidos nacionalistas y anti-inmigración en la Unión Europea se basan en un proceso de etnificación (y de manera complementaria de racialización) de la mayoría nacional y de las minorías que parte de la configuración arbitraria del estatus jurídico de la “regularidad/ilegalidad”: incluso partidos claramente anti-inmigración que han alcanzado cuotas de poder (como La Lega en Italia) no afrontan la cuestión de la identidad nacional como una cuestión étnica y/o racial *stricto sensu* o de nacionales/no-nacionales, sino que se basan sus políticas de proselitismo étnico en el necesario cumplimiento del marco normativo para la gestión de las migraciones, con fórmulas propias del discurso de “ley y orden”. En este sentido

pueden erigirse en actores responsables, desde el paradigma securitario-humanitario, al querer expulsar a los migrantes presentes en el territorio nacional (o del territorio de la región o localidad en niveles inferiores de gobierno) para evitar que “sufran” las penas de una vida en la irregularidad. En este sentido, a través de la construcción de la “ilegalidad” y de la detención y deportación como técnicas fundamentales de esta construcción, se está construyendo otredad sobre los colectivos de migrantes sin importar cuan “familiares” sean ya en la sociedad (Bosworth, 2014). Es en este sentido en el que la autora E. Rigo (2007) habla de la creación de “ciudadanos ilegales”; ella parte de la famosa proclama de los movimientos de apoyo a los ilegalizados (“ninguna persona es ilegal”) para afirmar como las formas de exclusión jurídica de los migrantes, quienes llevan años y que son parte “plena” y activa del cuerpo social de los ciudadanos, muestran los límites entre la construcción jurídica y política de la ciudadanía como comunidad: las formas de configuración de la ciudadanía a partir de las disposiciones comunes a nivel europeo se aleja mucho del deseado “patriotismo constitucional” (Habermas, 2002, 2012) y puede que la inclusión diferencial a través de las formas de ilegalización inmediatas y diferidas haya creado unas condiciones de imposibilidad para este proyecto en el presente europeo, pareciendo cada vez más alejada una forma de organización sociopolítica en la que la defensa de los derechos fundamentales como eje de adscripción garantice la solidaridad y la identificación en el estado.

M. Salvini (líder de “La Lega” y Ministro del Interior de Italia) argumentó que su lucha contra la inmigración ilegal era la única vía para acabar con las prácticas de trabajo esclavo en Italia; la alcaldesa de Calais, N. Bouchart se refirió a las organizaciones que prestaban asistencia a los migrantes tras el desmantelamiento de la “Gran Jungla”, como actores falsamente humanitarios que impedían la verdadera gestión humanitaria de la administración pública (que consistía detener y dispersar a las personas migrantes por todo el territorio francés en centros de “acogida y orientación”). Estos ejemplos nos hablan de cómo el consenso creado sobre las formas sociales de imaginar el gobierno sobre las personas ha incorporado completamente la inclusión diferencial basada en la arbitrariedad de la construcción jurídica y las prácticas normativas que acompañan a la misma. Esto impone serios retos para formas futuras de imaginación social de la comunidad, retos que se presentan hoy en las nuevas disposiciones de gobierno y jurídicas que realizan los partidos anti-inmigración. El “decreto Salvini”⁶²⁴, que recibe el nombre de su principal promotor, por el cual se modifica la ley de extranjería italiana es una manifestación alarmante de los nuevos desafíos: El artículo 14 del decreto introduce el artículo 10.bis en la ley de extranjería (L. n. 91 del 1992), en el cual la ciudadanía puede ser retirada a los condenados por crímenes de “terrorismo o de subversión del orden constitucional”. Con esto se abre una ventana a la posibilidad de excluir de la comunidad política a una persona jurídicamente, de retirarle sus derechos a través del funcionamiento ordinario del estado de derecho. La figura retórica del “ciudadano ilegal” puede acabar convirtiéndose en una realidad no sólo de facto como denunciaba E. Rigo, sino en una realidad de iure. Ni siquiera los gobiernos fascistas previos a la Segunda Guerra Mundial retiraron la ciudadanía a los judíos en Italia, algo que sucedería sólo a partir de 1943.

⁶²⁴ http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/D18113B.pdf?_1554827046381 página 136.

4.6.2. La detención.

Una de las principales consecuencias del nuevo sistema de gobierno de las migraciones basado en el paradigma de la gestión dominado por la lógica securitaria-humanitaria es el desarrollo de la detención como principal técnica de gobierno de la población. Me refiero a detención en un sentido más amplio que aquel estrictamente jurídico, que restringe la misma a la detención en instituciones de tipo penitenciario o semi-penitenciario como los Centros de Internamiento para Extranjeros (CIE). En un sentido amplio, antropológico, podemos entender detención como una técnica de gobierno por la cual una institución asigna a una persona un lugar en el que debe permanecer en contra de su voluntad y que aísla a esta persona de la sociedad en general. En el ámbito del gobierno de las migraciones las dinámicas securitario-humanitarias han configurado un orden normativo que aplica la detención como técnica, en este sentido amplio, se aplica confinando a los migrantes en distintos lugares: los centros de detención (o internamiento) para extranjeros, los calabozos de las estaciones policiales en frontera como aquellos que se establecen en la frontera franco-italiana de Menton-Ventimiglia, los centros de identificación de extranjeros y los Hotspots como su versión más actualizada en la UE y que se encuentran en Grecia e Italia; pero también en lugares donde la detención debe entenderse en el sentido amplio de la exclusión de los migrantes del resto de la sociedad, como los campamentos de “refugiados” como Katsikas que está alejado a varios kilómetros del pequeño pueblo de Katsikas al que debe su nombre, como los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta y Melilla, como los CAO (Centre d’Accueil et Orientation) dispersos por todo el territorio francés

Desde un punto de vista estricto, el auge de la detención como técnica preponderante en el gobierno de las migraciones ha tenido como consecuencia fundamental la “fusión” de los sistemas legales referentes a la inmigración y el derecho penal. Este proceso ha sido estudiado por los juristas que se han centrado en las convergencias de estos dos sistemas de derechos. J. Stumpf acuñó en 2006 el concepto “Crimigración” (Crimmigration) para analizar cómo se había configurado históricamente la “fusión” de estos sistemas de derecho. La autora, analizando el contexto de EE.UU., señalaba cómo la convergencia se había producido en *“tres frentes: (1) la sustancia de la ley de inmigración y el derecho penal se superponen cada vez más, (2) la aplicación de la ley de inmigración ha llegado a parecerse a la aplicación de la ley penal, y (3) los aspectos procesales del enjuiciamiento de las violaciones de la inmigración han adquirido muchas de las características de los procedimientos del ámbito penal”* (Stumpf, 2006: 381). La autora quería mostrar cómo las leyes que regulan el gobierno de las migraciones han pasado a incorporar de manera creciente justificaciones más amplias por las cuales los migrantes pueden ser detenidos y/o expulsados (deportados), por un cambio en el tratamiento de las ofensas a las leyes de inmigración que *“son ahora (ofensas) criminales cuando antes eran civiles, o conllevan mayores consecuencias criminales que nunca antes”* (2006: 382). Este es un proceso de ampliación de las bases jurídicas para la exclusión de los inmigrantes que implicaba además la incorporación de las técnicas de aplicación de la ley y la transformación de los actores vinculados a la aplicación de las leyes relacionadas con la inmigración, algo que J. Stumpf analiza estudiando la evolución de la Guardia de Frontera de EE.UU (Border Patrol) en su composición profesional y en los métodos y acciones desarrollados.

Es interesante señalar como J. Stumpf, siendo jurista, entiende el proceso de reconfiguración del gobierno de las migraciones como un proceso que parte de la ley, y por ello concibe el desarrollo de las dinámicas que ella ha designado como de crimigración a partir de la transformación de la entidad jurídica de las ofensas a las leyes de inmigración, de ofensas administrativas a ofensas penales, criminales. La realidad es que las ofensas a la ley de inmigración sigue siendo, tanto en EE.UU. como en la UE, mayoritariamente una ofensa administrativa a pesar acarrear “penalidades” propias de enjuiciamientos penales como la detención. Es justamente esa configuración como un acto administrativo, “técnico”, el que ha permitido una expansión acelerada de las dinámicas de detención y deportación en la UE. El resultado del proceso por el cual los actores encargados de la aplicación, las formas de aplicación y los castigos derivados de la ofensa a las leyes relacionadas con la inmigración se han ido vinculando crecientemente con los actores, las formas y el tipo de castigos del orden penal se ha construido en torno a la particularidad de la capacidad de designar administrativamente, de manera “técnica”, la exclusión del “inmigrante ilegal” de la comunidad; esta capacidad del estado de excluir a priori al sujeto sobre el que se ejerce una intervención a través de penalidades contrasta de manera radical con la base fundamental del sistema de derecho liberal: el derecho a un juicio justo y a una defensa legal. Es por esta capacidad de generar un marco de legitimidad para la exclusión a priori por la que el gobierno de las migraciones está sustituyendo al gobierno de la criminalidad como principal mecánica de exclusión en las sociedades liberales europeas. Es por esta capacidad de producir formas de exclusión radical como puede entenderse los efectos generales en el funcionamiento del estado de derecho apuntado por J. Stumpf (2006: 385) cuando señala que *“La asociación entre la inmigración y el derecho penal se ha hecho tan fuerte que en algunos ámbitos el derecho de inmigración ha usurpado el papel tradicional del derecho penal”*.

S. H. Legomsky (2007: 472) toma en consideración esta dinámica en el proceso de encuentro entre los dos ámbitos de derecho, el relacionado con la inmigración y el penal, y rechaza la consideración de la “fusión” para señalar que “en lugar de hablar de la importación del modelo de justicia penal, entonces, una observación más apropiada sería que la ley de inmigración ha estado absorbiendo las teorías, métodos, percepciones y prioridades del modelo de aplicación de la ley penal al tiempo que rechazaba el modelo de adjudicación penal a favor de un régimen de regulación civil”, suprimiendo por tanto la mayoría de “garantías” en las que se basa la justicia penal; así, el autor concluye que *“la importación del modelo de aplicación de la ley penal a la ley de inmigración (...) expone a los no ciudadanos afectados a consecuencias graves sin las salvaguardias procesales necesarias”*. En su estudio el autor analiza principalmente el castigo de la deportación y señala la necesidad de cambiar la “centenaria” perspectiva por la cual la deportación no ha sido considerada una “pena”, un castigo del orden penal, sino una capacidad administrativa, lo cual ha permitido que se ejerza sin garantías procedurales y como “segunda pena” por un único crimen, contra no ciudadanos que después de haber cumplido su condena penal han sido deportados a su país de origen. Así, la lógica de inclusión diferencial de los no ciudadanos, basada en las construcciones imaginarias del estado nación, se antepone a las premisas de la lógica jurídica en la configuración del marco normativo sobre el que se opera en la cotidianeidad: la negación de que ser deportado (o detenido para ser deportado) constituye una penalidad permite romper el axioma de la lógica jurídica “non bis in

ídem” y que durante varias décadas la detención administrativa y la deportación hayan podido añadirse como segundas penalidades o como “sanciones administrativas”.

Es importante destacar que es la deportación, como expresión de la capacidad soberana de exclusión directa, la legitimación para la configuración jurídica sobre la detención y privación de libertad de los migrantes ilegalizados, algo que también se establece de esta manera en el contexto de la UE. Desde esta interpretación restringida de la crimigración al proceso a las transformaciones en las formas jurídicas y judiciales que afectan al gobierno de las migraciones, el desarrollo del mismo en la Unión Europea tiene sus particularidades precisamente por la dimensión transnacional y comunitaria en la que se generan estas transformaciones. En la UE sólo existen dos figuras jurídicas bajo las cuales está legitimada la detención de un no ciudadano europeo: (1) Por la necesidad de evitar la “fuga” del ilegalizado antes de una deportación. Esta modalidad queda definida en sus formas y características bajo la “Directiva Retorno” (Directiva 2008/115/CE⁶²⁵, también conocida como la “Directiva de la Vergüenza”). En este punto, la detención como penalidad es la antesala a la deportación. Esta legitimación de la capacidad de detener en virtud al proyecto de deportación es sin embargo paradójica puesto que las cifras muestran que sólo una minoría de los migrantes ilegalizados que son detenidos acaban siendo ulteriormente deportados, a pesar de la enorme importancia que se le ha atribuido discursivamente al “retorno” desde las instituciones europeas como una dimensión fundamental de la Agenda Europea de Migraciones y como una de las nuevas áreas en las que la agencia Frontex ha adquirido competencias. (2) Durante el procesamiento de una solicitud de asilo. Esta segunda modalidad es un aspecto definido en la Directiva sobre las condiciones de recepción de los solicitantes de protección internacional (Directiva 2013/33/UE⁶²⁶). En este caso, el carácter selectivo de la lógica humanitarista está en base de la legitimación de la detención. Así, seguridad ante la fuga de los sujetos peligrosos y necesidad de examen humanitario para proteger a las víctimas son los argumentos centrales de la legitimación jurídica de la detención como técnica de gobierno de las migraciones; lo cual representa una cristalización jurídica de la lógica securitario-humanitaria.

Las normativas europeas contemplan y legitiman la detención del migrante bajo estas dos modalidades, e incluyen una serie de limitaciones para la detención. El texto jurídico de la Directiva Retorno (capítulo 3) busca establecer la detención como el último método posible y define que sólo es justificable por el riesgo de fuga o por el posible daño al orden público. Sin embargo no incluye ninguna salvaguarda a la hora de establecer qué otros métodos se podrían aplicar para limitar el “riesgo” de fuga, ni qué persona puede considerarse que tiene un alto riesgo de fuga o no, puesto que la definición (Art. 3. 7) es vaga y permite amplios márgenes de discrecionalidad en la transposición por los Estados Miembro y más aún en su aplicación cotidiana. Es muy significativo que la Directiva Retorno no incluya en su cuerpo jurídico una condición que sólo nombra en su preámbulo: la necesidad de que la detención del migrante sea resuelta de manera individual y no como consecuencia de la mera presencia “irregular” en el territorio de un Estado Miembro. Respecto a la Directiva sobre las condiciones de acogida, en ella la detención no es representada como una medida punitiva (algo que iría contra la Convención de Ginebra), sino que se legitima una vez más como una medida no-punitiva o

⁶²⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex:32008L0115>

⁶²⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>

administrativa que se limita a lo necesario para “regularizar” la situación de la persona y que no puede durar por todo el proceso de determinación de su estatuto como solicitante de protección internacional. De facto, el uso de prácticas de detención sobre los solicitantes de protección internacional es un fenómeno cotidiano en la UE, que se extiende por períodos muy amplios y que en muchos casos supone la totalidad del período de determinación del estatus de los solicitantes. En un artículo brillante en la que analiza las modalidades de detención bajo estas dos vías legitimadas por las normativas de la UE, I. Majcher (2013: 17) concluye afirmando que *“Las directivas de la UE incorporan selectivamente métodos de justicia penal, imponiendo las trampas de la sanción penal sin proporcionar las salvaguardias necesarias. Aunque formalmente se los califica de detenidos administrativos, las personas privadas de libertad por razones relacionadas con su situación migratoria pueden de hecho ser objeto de sanciones que en algunos aspectos superan las impuestas a los delincuentes condenados”*.

En este sentido existe una paradoja política, que G. Campesi (2015: 221-2) señala como a través de la aparente contradicción de términos en la crítica al sistema de detención de los migrantes: *“Por un lado, la detención administrativa es criticada porque funciona como una especie de proyección del sistema penal, representando otro aspecto del proceso de criminalización de los inmigrantes; por otro lado, lo que se critica es el funcionamiento de los centros para inmigrantes fuera del sistema de justicia penal y, por lo tanto, la adopción de medidas de control sustancialmente penales sin una penalización explícita de la inmigración irregular”*. La paradoja es obvia y es coherente a la posición analítica de los juristas citados (con Stumpf a la cabeza): mientras la detención por la situación migratoria se considere consecuencia de una falta administrativa y se procese como tal, los migrantes no tienen posibilidad de obtener las garantías procedurales propias del ámbito penal; sin embargo, incluir la detención por la situación migratoria en el ámbito de lo penal significaría aceptar que la propia existencia del migrante en una sociedad puede constituir un tipo de delito, que el ser y estar es un crimen si no se es ciudadano... Es interesante, antes de avanzar, recalcar esta paradoja existente dentro del restringido ámbito de la teoría del derecho y de lo jurídico, respecto a la representación y construcción de la ilegalidad y la detención en el ámbito migratorio. Una paradoja que se mantiene y sirve a reproducir dinámicas de gobierno y de dominación con consecuencias prácticas muy concretas y que se traducen en codificaciones “estrabóticas” como las define A. Solanes Corella (2016: 53), *“puesto que contempla el internamiento como medida cautelar principal y directa, solo posibilitando acudir a medidas menos limitativas de la libertad cuando el juez lo deniegue. Es llamativo que siendo (la detención) una medida excepcional, y teniendo presente el principio de calidad de la ley, no se regulen de forma pormenorizada las medidas no privativas de libertad”*.

Sin embargo, este apartado comenzaba señalando que nosotros entendemos la detención como una técnica más amplia que la detención estrictamente penitenciaria propia de las formas penales. El propio concepto de crimigración nació de la interpretación de los juristas del proceso, y por ello se centra en las dimensiones jurídica y judicial del proceso por el cual el gobierno de las migraciones se ha vinculado a formas de gobierno centradas en la gestión de la criminalidad. En un nivel antropológico el concepto de crimigración se ha redefinido. Se ha partido de la constatación del proceso histórico de la legislación y de las formas de aplicación de las leyes y las prácticas de penalidad, para pasar a considerar los procesos sociales y

culturales que engloban las transformaciones del ámbito jurídico. Se le ha prestado especial atención a cómo el vínculo entre el control migratorio y la criminalidad están en relación con las nuevas dinámicas de exclusión social en un sentido amplio; la autora K. F. Aas (2011: 332) afirma que *“El binomio discursivo y político entre migración y delincuencia está creando una dinámica específica de exclusión social que transforma las fronteras sociales tradicionales y se ocupa no sólo de una ‘sub-clase’⁶²⁷ mundial inmovilizada’* [expresión que la autora toma de Pickering y Weber (2006: 8), citados en el artículo original], *sino de una subclase mundial ilegalizada, siendo el objetivo de controlarla la fuerza motriz detrás de la formación de muchas de las redes transnacionales de vigilancia”*. Es interesante considerar esta interpretación ampliada de la crimigración a partir de las técnicas y dispositivos específicos de la misma como forma de gobierno, principalmente la detención, la cual también consideraremos ahora de manera más amplia.

El proceso de detención y las mecánicas de detención de los migrantes ilegalizados se ha visto condicionado de manera sensible por las formas de conocimiento y las experiencias de los actores y la lógica securitario-humanitaria. Al igual que los procesos de privatización de los centros penitenciarios, los centros de detención formales han ido incorporando progresivamente a empresas privadas en la gestión de los mismos y de manera diferente en función de los contextos de cada Estado Miembro. Sin embargo, son las empresas del campo humanitario las que han dominado el proceso de privatización de los centros de detención de migrantes, como parte de una estrategia de los gobiernos europeos de implicar a determinados actores en la gestión del gobierno migratorio. Esto no implica negar la importancia de la lógica neoliberal en la privatización de este ámbito del gobierno, pero sitúa en primer orden el proceso histórico por el cual las ONG y agencias u organizaciones institucionales humanitarias han pasado a ser protagonistas en el ejercicio de la detención en el ámbito migratorio. En la mayoría de casos éste ha sido el resultado de un proceso de incorporación reflexiva por parte de las instituciones de la lógica, los actores y las prácticas humanitarias que en un primer momento supusieron un conjunto de agentes críticos con las políticas de detención de los migrantes por la falta de “asistencia” y privaciones a las que se los sometía.

En su análisis comparativo del proceso de privatización de la detención dentro del gobierno de las migraciones, M. Flynn y C. Cannon (2009) señala como objetivo la búsqueda de poner en prácticas estrategias de gobierno basadas en la responsabilidad compartida como el principal de los objetivos de la privatización de la detención y analizan el caso del proyecto PRAESIDIUM del gobierno italiano como un ejemplo de las prácticas de privatización en el sur de Europa. Este proyecto se puso en marcha en 2006 y consistía en la reorganización profunda de las formas de operar del centro de detención de Lampedusa. Como respuesta a las críticas recibidas desde las organizaciones de la sociedad civil y desde las instituciones europeas (la CEDH) y de la Unión Europea (principalmente por el Comité Europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes, CPT) el gobierno italiano amplió el número de agentes privados que participaban en la gestión del centro de Lampedusa y asignó

⁶²⁷ En el original se habla de “underclass”; desde un punto de vista ortodoxo este término podría haberse traducido como “lumpen proletariado”. Para nosotros, una traducción más técnica podría haber sido la de “lumpen clase”; sin embargo, el término no es empleado y por eso hemos preferido usar “sub-clase” de manera más amplia.

una distribución de roles específicos en la gestión del centro en la que se implicaban las fuerzas policiales italianas; la Cruz Roja Italiana, que ha sido único agente privado que ha estado vinculado a los centros de detención las pasadas dos décadas, y que durante muchos años mantuvo la exclusividad; los agentes de ACNUR, que se incluían como garantes de la corrección técnica en el proceso de selección/exclusión entre los solicitantes de protección internacional; y los agentes de OIM (Organización Internacional de las Migraciones) que todavía no era una agencia de Naciones Unidas y que empezaba a consolidar (gracias a proyectos como este) su papel en las nuevas dinámicas internacionales de gobierno de las migraciones.

Esta es una dinámica que se remonta a finales del s. XX en la UE, antes por tanto del proceso de expansión en el este de Europa. En 1998, la autora G. Lahav (1998: 690) ya señalaba como:

“Los procesos de descentralización y privatización en la regulación de la migración son coherentes con una tendencia hacia políticas de inmigración más selectivas y restrictivas. Son coherentes con las tendencias evidentes en otros ámbitos políticos de la UE, (...). Estos cambios en la implementación hacia acuerdos privados, locales o internacionales reflejan menos una abdicación de la soberanía estatal que un experimento en el que los estados nacionales involucran a agentes como parte de los intentos racionales de disminuir los costos de la migración. En este contexto, es importante tener en cuenta que en las reformas migratorias, el ímpetu para el cambio proviene de los propios Estados, (...). Estas estrategias tienen por objeto mejorar la capacidad política de los Estados para regular la migración, hacer que los Estados sean más flexibles y adaptables a todos los tipos de presiones migratorias, cambiar el enfoque de la capacidad de respuesta y generar una legitimidad estatal más eficaz”.

Es a través de esta vinculación de agentes terceros, especialmente de los actores humanitarios, como la detención como técnica ha superado los márgenes de las formas de detención tradicionales. Esto se ha estudiado en el proceso de configuración de las dinámicas de gobierno y en la formas que tomaba la participación de las organizaciones y actores humanitarios. La OIM ha sido uno de los casos más relevantes, y ha pasado de ser una organización no gubernamental a ser institucionalizada como la agencia de migraciones de las Naciones Unidas. Centrándose en la evolución de OIM, el análisis de R. Andrijasevic y W. Walters (2010: 978) señala que *“La aparición de todo un campo de especialización en el que el diseño, la vigilancia policial, la administración y el funcionamiento jurídico y técnico de las fronteras se ha convertido en un campo de conocimiento por derecho propio, junto con un conjunto de medidas administrativas destinadas a remodelar el control de las fronteras, ha pasado en gran medida desapercibido en muchos escritos sobre fronteras. Es este fenómeno el que llamamos el gobierno internacional de fronteras.”*. Los autores señalan cómo las explicaciones basadas en procesos socio-económicos de lo que se ha llamado *“globalización cercada”* (gated globalization) deben incorporar un análisis sobre las dinámicas de transnacionalización de los actores y organizaciones implicadas en los procesos de transformación de las dinámicas de gobierno en y a través de las fronteras. La detención pasa a formar parte de unos procedimientos técnicos que se internacionalizan y que se vinculan a la necesidad de gestionar las migraciones como requisito sine qua non para la seguridad y bienestar de todos los actores implicados, incluso los propios migrantes para quienes la

detención es la vía de escape de las redes criminales de tráfico y trata, y la puerta de acceso a los servicios de asistencia destinados para ellos y ofrecidos por una red de organizaciones y actores público-privados.

Desde una perspectiva constructivista es central tomar en consideración la transformación que agencias como OIM han tenido en la reconfiguración de la dimensión cognitiva sobre las migraciones, tanto por su impacto como “inteligencia” a la hora de institucionalizar el paradigma de la “gestión ordenada y humana de las migraciones” (lema de OIM) y su peso a la hora de recodificar las representaciones políticas del gobierno de las migraciones, pero también en el proceso de generar nuevas formas de conocimiento a través de las técnicas de gobierno de las migraciones como la detención y la deportación. Un ejemplo claro de las formas en las que estas agencias impactan ha sido la reconfiguración securitario-humanitaria de las técnicas de deportación en sí, que se han configurado como un sistema internacional basado en la deportación en zonas de frontera a partir de la aplicación de procesos técnicos de selección entre solicitantes de asilo “legítimos” y migrantes ilegalizados “retornables”. La recalificación de la detención y deportación de los migrantes, alejándola de toda interpretación represiva y punitiva, como una necesidad técnica de la gestión se plasma en las nuevas fórmulas de gobierno de estas realidades, como el esquema de “retornos voluntarios”, que ha sido una de las principales tareas operativas de OIM desde hace al menos dos décadas. En el marco europeo, fue justamente a partir de proyectos concretos como la reorganización de la detención de los migrantes en Lampedusa en 2006 con el proyecto PRAESIDIUM que el esquema de retornos voluntarios empezó a operar como una fórmula vinculada a los procesos de detención de los migrantes, que debían ser informados de la posibilidad del retorno voluntario. Más allá de cuestionarnos “cómo de voluntario es el retorno voluntario” (Webber, 2011), es importante atender a su relación con las técnicas concretas de detención y con las dinámicas de expansión de los dispositivos y tecnologías de gobierno en las que se basa este tipo de gestión. Como señala R. Andrijasevic (2010: 154) a partir de los acuerdos de colaboración entre Italia y Libia han sido incorporadas una serie de “*programas de detención y expulsión que están siendo desarrollados en colaboración con OIM, un socio clave para ambos gobiernos italiano y libio*”, siendo desde 2005 protagonista tanto en la provisión de servicios humanitarios a los migrantes en Libia, como en el desarrollo de programas de retorno (voluntario) y programas de selección de migrantes laborales a Libia. En teoría, el objetivo final era permitir el establecimiento de Libia como un “Área(s) Regional(es) de Procesamiento”⁶²⁸, que permitiría que los estados europeos realizaran un proceso de selección extraterritorial de los solicitantes de asilo que serían contenidos en “Centros de procesamiento de tránsito”, a los que también podían ser “retornados” si eran interceptados por las autoridades italianas o libias en el trayecto o en la llegada a Italia (Para una revisión de los orígenes de estas propuestas ver Valluy, 2005). La realidad es que esta proyección permitía y legitimaba las deportaciones desde el centro de detención de Lampedusa a Libia, unas deportaciones que ya se aplicaban mucho antes de que OIM se instalara en Trípoli y que se siguieron produciendo a pesar de que no se avanzara en el establecimiento de este tipo de Áreas Regionales.

⁶²⁸ Propuestas originalmente por el Primer Ministro británico T. Blair en base a las políticas australianas de “selección extraterritorial”.

Las transformaciones en las dinámicas de gobierno causadas por la incorporación de agentes humanitarios públicos y privados no han tenido como consecuencia la desaparición o reducción del uso de las técnicas de detención, sino todo lo contrario. La incorporación de la gestión humanitaria como principio de gobierno de las migraciones en y a través de las fronteras ha impulsado mecanismos de detención entendidos en un sentido restringido pero sobre todo ampliado. Durante la llamada crisis de los refugiados en Europa, las medidas europeas de acogida se centraron en el desarrollo de centros de identificación ad hoc, los llamados Hotspots, y de lugares de acogida que tomaron la forma principal de “campamentos de refugiados”. En estos lugares, la detención entendida como contención y limitación de la movilidad era una técnica fundamental del gobierno sobre los migrantes. En los Hotspots la detención se practicaba en un sentido estricto, pero en los campamentos y otros lugares la detención se ejercía a través de medidas concretas destinadas a la limitación de la movilidad. Esto se conseguía a través de varios métodos, entre los que destacan fundamentalmente dos: (1) La configuración del milieu de estos lugares que eran diseñados para estar aislados de las ciudades o de sus lugares de interacción social fundamentales. En este sentido la configuración de los CETIs de Ceuta y Melilla es muy ilustrativa puesto que a nivel general aprovecha la situación de aislamiento de las ciudades autónomas del resto del territorio del estado español, y a un nivel local los centros se han establecido en lugares completamente aislados aprovechando ya la orografía del lugar (como en Ceuta), ya la configuración urbana (como en Melilla). (2) La fijación al lugar a través de la condicionalidad de su permanencia en estos lugares para poder desarrollar los procedimientos administrativos para intentar regularizar su situación y/o para permanecer dentro de las redes de asistencia que garantizaban la supervivencia. Los “campamentos de refugiados” como el de Katsikas, eran lugares de detención en tanto que las personas exiliadas no podían abandonar los lugares si querían poder continuar los procesos administrativos vinculados a su solicitud de protección internacional. Esto podía acabar convirtiéndose, en función de la configuración de otros elementos del proceso, en situaciones estructurales en las que ciertos lugares eran espacios de detención al que los migrantes se veían obligados a acudir para mantener su situación “regular”, como era el caso de la “tendopoli” de San Ferdinando en Calabria, donde los exiliados que habían recibido un “visado humanitario” debían de acudir para poder renovarlo.

Las prácticas de detención en un sentido amplio se han expandido a distintas fases de la gestión migratoria, superando con creces las formas de detención que establecen las disposiciones jurídicas. El nuevo marco normativo de la gestión securitaria-humanitaria incluye formas de confinamiento que no pueden ser resueltas bajo la propuesta tradicional de los juristas que desarrollaron el concepto de crimigración, es decir, el acceso a los tribunales y la aplicación de las garantías procedurales a la detención de los migrantes. Es obvio que la aplicación de este marco de garantías jurídicas supondría una mejora ostensible para evitar las situaciones de detención formal, y limitaría la arbitrariedad y desproporcionalidad de los procedimientos de detención administrativa. Sin embargo, las nuevas formas de confinamiento como técnica básica de la gestión de las migraciones sobrepasan el ámbito de aplicabilidad de estas soluciones puramente jurídicas. Las dinámicas de detención que se desarrollan en los lugares de “acogida” son, en sí mismas, la expresión de la adaptación de las dinámicas de gobierno de los estados europeos a las demandas que cumplieran con sus “obligaciones jurídicas de asistencia y acogida”. Ha sido la incorporación de las formas de

gobierno humanitarias las que han provocado una mutación de la detención como técnica y, puede que en contra de la voluntad de los propios actores humanitarios, han permitido la expansión creciente de la detención como técnica a todos los ámbitos del gobierno de las migraciones a través de las fronteras. Esto es una prueba de cómo las formas de gobierno humanitarias han complementado a las formas securitarias en la configuración del sistema de gobierno de las migraciones en la Unión Europea.

A nivel hermenéutico, esta constatación de la implicación creciente de los actores y la lógica humanitaria en la consolidación y expansión de la detención como técnica supone un desafío a toda una corriente de teóricos que, siguiendo la estela de G. Agamben (1998), han analizado las formas de detención y exclusión de los migrantes como las expresiones de un poder soberano no limitado y que tenía la capacidad de reducir a la “humanidad desnuda” a aquellos sobre los que ejercía su gobierno. El ya citado D. Bigo (2007: 3) asume este punto de vista cuando afirma que *“Más allá de la lógica soberana del territorio estatal, más allá del análisis del ‘estado de excepción’, e incluso más allá de la biopolítica del liberalismo, la lógica es la del ‘excepcionalismo permanente’ o la de la derogación por parte del gobierno del estado de derecho básico en nombre del estado de emergencia”*.

Es necesario establecer este reto teórico para demostrar cómo la expansión de las formas de construcción de la “humanidad desnuda” se ha configurado en el proceso de incorporación de actores humanitarios, que responden a otras lógicas y a otras dinámicas muy distintos al del poder soberano, y cómo es justamente en la interacción entre estos agentes y los agentes de los estados nación donde se fraguan los nuevos marcos normativos que permiten la construcción de seres humanos “desnudos”. Esta es una de las principales aportaciones que la antropología del derecho y las formas de gobierno puede hacer a las formas de comprensión de los procesos de detención en la actualidad. A través de una aproximación antropológica, que tenga en cuenta la configuración de lo normativo como una construcción social de múltiples niveles de producción legal y normativa (que es lo que se ha llamado pluralismo jurídico en los contextos tradicionales de análisis etnográfico), nos permite en su aplicación a los contextos de los estados-nación europeos y a la UE una nueva forma de comprensión que rompa con el paradigma “excepcionalista”. Al contrario, lo que se genera en los espacios fronterizos son nuevos marcos normativos de gobierno de la cotidianeidad en los que los que las fuentes jurídicas nacionales, europeas e internacionales son puestas en juego junto a conjuntos de normas locales emanados de la interacción y de los procesos de construcción social del espacio (Berger y Luckmann, 2001; Lefebvre, 2013), creando un cuerpo de referencias normativas que los actores implicados en el gobierno ponen en juego de manera situacional. En las zonas de frontera de Europa, estos marcos normativos se vinculan a unas formas de conocimiento humanitario (influenciados por la interacción de los agentes securitarios), que amplían como dimensión técnica las disposiciones de los marcos jurídicos y que, en contra de toda la teoría en torno al poder soberano como poder de la excepcionalidad, no obtiene su poder de la capacidad de establecer excepciones a las disposiciones jurídicas sino de la capacidad de producir un campo de normas más amplias que regulan y vertebran el funcionamiento de las formas de gobierno en la cotidianeidad. Es la dimensión productiva de las formas de gobierno securitario-humanitaria la que acaba generando unas dinámicas de gobierno en las que los sujetos son progresivamente estructurados como ilegalizados, “refugiados”, legítimos, retornables, etc. No es la capacidad negativa de crear una

excepcionalidad frente al imperio del derecho lo que opera aquí ni en lo que se basan las dinámicas de gobierno en y a través de las fronteras. Al contrario, son las nuevas formas de generación y validación del conocimiento a través de un conjunto de técnicas, entre las que destaca la detención, las que permiten la creación de esquemas de normas de gobierno de la cotidianeidad que pueden contradecir o no las disposiciones jurídicas, pero que sin ninguna duda van más allá de esta. Es gracias a esta comprensión del fenómeno de la detención como una técnica esencial dentro del proceso de producción (y reproducción) del marco normativo de la cotidianeidad en las zonas de frontera cómo se puede conceptualizar mejor la participación poliédrica de los distintos actores implicados en la vida social de estas zonas, participantes del gobierno entendiéndolo como participantes en las relaciones sociales de poder: la incorporación de los actores humanitarios ha sido señalada como clave, pero lo es en su interacción con los actores estatales, con los funcionarios a pie de calle, con la población local de las zonas de frontera y con los propios migrantes que transitan las fronteras.

4.6.3. Los campamentos y los centros de detención. Espacios de detención y tránsito en y hacia Europa.

Los lugares de detención son dispositivos esenciales en la configuración de las dinámicas de gobierno sobre la población en general y sobre las personas migrantes de manera muy particular. Como definimos en el marco teórico (capítulo 1) consideramos estos lugares como “lugares de frontera”, independientemente de que se encuentren en los límites entre dos estados nación o no, pues la existencia de estos lugares está basada en la reproducción simbólica de dichos confines y, al mismo tiempo, son pilares fundamentales para la reproducción social de las zonas de frontera actuales. Siguiendo la misma argumentación y el mismo modelo expositivo que el apartado anterior, es necesario que consideremos en primer lugar los lugares de detención en un sentido jurídico estricto para después analizar cómo otros lugares son también espacios de detención en un sentido normativo, aunque su caracterización jurídica sea la de lugares de asistencia, lugares humanitarios, en especial los llamados “campamentos de refugiados”. Por otra parte, como concluíamos en el punto anterior, al comprender estos espacios como lugares productivos se abre también la puerta para considerar la apropiación y resignificación social de estos espacios que, sin dejar de ser lugares de detención, son al mismo tiempo lugares de tránsito que ofrecen más o menos oportunidades para la configuración de relaciones interpersonales, contactos y redes de apoyo mutuo que son fundamentales para el proceso migratorio hacia y en Europa; los lugares de detención son también lugares de tránsito, lugares en los que se configuran las estrategias de movilidad, de resistencia y de asociación de las personas migrantes.

Los primeros centros de detención de migrantes en Europa comienzan a surgir en los años noventa. En Reino Unido, por ejemplo, A. Bloch y L. Schuster (2005: 498) señalan que:

“Hasta la década de 1990 no había centros de detención permanente en Gran Bretaña, porque la detención era una medida excepcional. Cuando se implementa para grandes grupos de personas, los cuarteles o edificios o campamentos similares suelen ser requisados, como ocurrió durante las dos guerras mundiales. De lo contrario, las personas serían detenidas en prisiones o, en el caso de los solicitantes de asilo, en su mayoría de Sri Lanka en 1987, en un ferry del Earl William”.

Algo similar sucedía en el resto de los estados europeos occidentales. En España fue la primera Ley de Extranjería de 1985 la que creó la figura de los Centros de Internamiento para Extranjeros, que sin embargo no fueron dotados de un reglamento hasta 1996 (como la propia Ley de Extranjería en sí misma: A. Solanes Corella, 2016) y durante este período se recluía a los migrantes detenidos en distintas estructuras improvisadas o de carácter penitenciario. Casos muy simbólico fueron el uso de estructuras militares para la detención de migrantes en Ceuta y Melilla en los años noventa antes de la creación de los CETIs. En Ceuta, en 1995, se utilizaron las murallas de El Ángulo (entonces en ruinas) de la antigua ciudad colonial para albergar a los migrantes ilegalizados detenidos que eran abandonados bajo las bóvedas de la muralla y entre los escombros (APDHA, 2014). Ha sido a lo largo de las dos décadas del siglo XXI cuando los centros de detención para extranjeros se han ido construyendo y consolidando a lo largo y ancho de la Unión Europea. Si bien los centros de internamiento ya existían y algunos ya estaban consolidados en los años noventa, en la mayoría de estados europeos su número ha crecido y se han consolidado, algunos de ellos tristemente famosos por las muertes, los suicidios y las denuncias de malos tratos: el CIE de la zona franca de Barcelona donde se han producido varias muertes desde inicios del siglo XXI; el CIE de los Capuchinos en Málaga, actualmente clausurado oficialmente a causa del mal estado del inmueble y que fue poco antes de su cierre definitivo el escenario de “fiestas” nocturnas en las que los agentes de policía entraban en las celdas de las mujeres detenidas, algunas de las cuales denunciaron a los mismos por abusos sexuales aunque el caso fue sobreesido por parte del juez de instrucción⁶²⁹ (Pernía Ibáñez, Rodríguez Candela, y Ruiz Enciso, 2010); Los dos “Centros de Retención Administrativa” de Le Mesnil-Amelot que sirven de presidio para los detenidos en el aeropuerto Charles de Gaulle de París; el “Centro de Permanencia para el Repatrio” (nueva denominación que se da a los antiguos “Centros de Internamiento de Extranjeros” en Italia) de Bari-Palese, que sigue siendo uno de los más activos en las deportaciones hacia los estados balcánicos actualmente y que ha sustituido con unas estructuras mucho más firmes aquellas que fueron asaltadas en 2003 por activistas para permitir la fuga de los detenidos allí (citado brevemente por Mezzadra y Neilson, 2017: 30); o el centro de detención de Fylakio (llamado anteriormente centro especial de estancia para migrantes irregulares) situado en el confín terrestre entre Grecia y Turquía, el más grande de Europa y centro de numerosos escándalos por las condiciones de detención de los migrantes en la región del Evros (Carr, 2012: 88-90). Esto es citar sólo los más tristemente conocidos.

Para adquirir una visión amplia de las dimensiones del proceso de expansión de los centros de detención administrativa es obligada referencia la ONG “Global Detention Project”, que viene llevando a cabo desde 2005, cuando nació como parte de un proyecto del “Graduate Institute” de Estudios Internacionales y de Desarrollo de Ginebra, uno de los proyectos de investigación

⁶²⁹ “Absueltos los policías nacionales acusados de abusos a internas del CIE La Audiencia de Málaga considera probado, según la sentencia a la que ha tenido acceso Europa Press, que dos acusados ‘organizaron cenas de madrugada fuera de las habitaciones con algunas mujeres extranjeras internadas, en las que se bebían bebidas alcohólicas’, se fotografiaban juntos, haciéndoles regalos como tabaco y dejándoles usar el móvil. En esas cenas a veces participaba un tercer agente, pero no los otros dos procesados. Asimismo, ‘se intimaba con las internas’, pero ‘no ha quedado acreditado’ para el Tribunal que en esas cenas los acusados mantuvieran relaciones sexuales con las internas”. <http://periodismohumano.com/migracion/juicio-a-las-fiestas-con-abusos-sexuales-en-cie-de-malaga-siete-anos-despues.html>

que ha analizado con mayor amplitud y profundidad la cuestión de la detención administrativa de los migrantes. En su sitio web puede encontrarse fácilmente un mapa interactivo sobre el cual están representados los centros de detención de migrantes a nivel global⁶³⁰ así como una serie bastante amplia de informes sobre las condiciones de detención en países de los cinco continentes⁶³¹. Este tipo de centros han sido estudiados en profundidad a lo largo de los últimos años, señalando los paralelismos a nivel global de estas formas de gobierno de las migraciones a través de la detención (De Genova y Peutz, 2010; Loyd, Mitchelson, y BurrIDGE, 2012), analizando su dimensión jurídica y las deficiencias a la hora de garantizar el derecho de los detenidos (Jarrín Morán, Rodríguez García, y de Lucas, 2012; Solanes Corella, 2016; Fischer, 2017; Lester, 2018), analizando las dinámicas de socialización interna en estos lugares en cuanto ejemplo de las relaciones de dominación en el conjunto social (Enjolras, 2010; Hall, 2012) o como lugares de gestación de resistencias y voces disidentes (Puggioni, 2014), o en cómo se insertan en los objetivos sociales, políticos y económicos (De Giorgi, 2012; Schuster, 2005; Silverman y Massa, 2012).

Poco podemos aportar nosotros al trabajo analítico desarrollado sobre este tipo de instituciones. Lo que proponemos, como aportación a la labor analítica, es el estudio de cómo la detención en tanto técnica de gobierno ha pasado a condicionar el surgimiento de otros lugares. Estos son lugares que son representados como lugares de no detención (ni siquiera en sus formas eufemísticas en los distintos estados europeos: internamiento, retención, custodia, etc.), y tampoco son entendidos como tales por la mayoría de académicos, especialmente por los juristas, ya que la detención no se desarrolla en un sentido jurídico, sino que la detención es establecida como técnica de gobierno a través de otros mecanismos no jurídicos. Nuestra contribución es ampliar el debate sobre la detención en lugares que se caracterizan por la detención fáctica, más o menos similar en las formas a la detención administrativa pero que no está cubierta por las formas de codificación jurídica ni como detención administrativa ni como detención penal. Son lugares donde se consigue establecer y producir la detención, la contención e inmovilidad de las personas migrantes que los habitan, a través de determinados mecanismos de gobierno y modos de interacción sobre los cuerpos de los migrantes, sobre su entidad como personas jurídicas (sobre su “documentación” y sobre los procesos vinculados a la misma) y sobre el milieu de los propios lugares. Nos centraremos en dos tipos de lugares de detención más allá de los centros de detención tradicionalmente estudiados: (1) El Hotspot o “puntos críticos”⁶³², como lugar más cercano a los centros de detención en sentido estricto; y (2) El campamento de refugiados, que definiremos como lugar humanitario de detención o de detención humanitaria (Campesi, 2015a)⁶³³.

En 2015 la “crisis de los refugiados” se había convertido en el espectáculo central a nivel europeo: imágenes de barcos atestados, de naufragios, de enormes columnas humanas

⁶³⁰ <https://www.globaldetentionproject.org/detention-centres/map-view>

⁶³¹ <https://www.globaldetentionproject.org/category/sidebar-publications/publications/country-detention-reports>

⁶³² Para evitar confusiones, mantendremos el barbarismo “Hotspot” como sustantivo para designar a este tipo de lugares particulares en este estudio.

⁶³³ G. Campesi habla de confinamiento humanitario. Creemos que es apropiado ampliar la concepción de la detención en sí misma más que referirnos a esta tipología particular de detención no carcelaria como confinamiento.

atravesando paisajes agrestes, intentando cruzar confines fortificados por agentes y vallas de espino, malviviendo en tiendas de campaña, siendo consolados y asistidos por europeos, siendo agredidos por policías de determinados estados, muriendo hacinados en los contenedores frigoríferos de un camión, familias marchando en silencio, miles de rostros niños con ojos cansados. En ese momento surgió, como gran respuesta europea, el enfoque “Hotspots” o “puntos críticos”, que se incluye en la Agenda Europea de Migraciones (Para. 6) ya analizada en el capítulo 3. Esta propuesta fue aplaudida a nivel europeo como una salida a la situación crítica y a la emergencia (humanitaria y migratoria). El Comité Económico y Social Europeo apoyó rotundamente esta propuesta y propuso que se dotara de todos los medios necesarios: *“El CESE apoya plenamente la creación inmediata de puntos calientes. Sin embargo, deben contar con todo el personal y con todos los recursos necesarios para que puedan funcionar eficazmente. En lugares como Italia y Grecia, a donde llegan miles de migrantes cada día, sólo una combinación significativa de recursos financieros y físicos puede evitar el caos total”* (Enfasis añadido: EESC, 2016).

El funcionamiento de los Hotspots puede ser analizado como un ejemplo clave de cómo se crea un marco normativo para el gobierno migratorio en la cotidianeidad que sobrepasa el marco jurídico de este campo, y en el que se privilegia las formas de gobierno securitario-humanitarias. Este mecanismo de las políticas europeas del gobierno de las migraciones ha estado sujeto a rápidas mutaciones y adaptaciones, lo cual no significa que sean menos eficientes sino todo lo contrario: como técnicas de una forma de biopoder, este tipo de instrumentos son más inestables al estar en un proceso de continua readaptación flexible basado en la reflexiva generación de conocimientos sobre los sujetos gobernados, conocimientos que son reintegrados en la redefinición de las normas de funcionamiento básicas de los dispositivos a través de los cuales operan estas formas de gobierno, y en la incorporación de agentes institucionales y privados en la gestión de estos lugares.

Esta flexibilidad puede analizarse incluso en el aspecto formal de la configuración del funcionamiento de los Hotspots: anunciados en la Agenda Europea de Migraciones, los Hotspots fueron dotados de un “marco operativo” a través de una nota explicativa dirigida por el Comisario D. Avradopoulos a los Ministros de Justicia y del Interior de los Estados Miembro⁶³⁴. A través de esta carta se establecían (1) los objetivos básicos, funciones y mecanismos básicos del enfoque Hotspots (p. 4-9), y (2) una guía para “la implementación práctica del enfoque Hotspots” en Italia (p. 10-11) y en Grecia (p. 12-14). En Italia se analizaba como se habían comenzado a establecer el “Grupo de Trabajo Regional UE” (EURTF – EU Regional Task Force) en Catania, que fue establecido en 2015 dentro del puesto de mando de Frontex en la misma ciudad siciliana y que se componía por un grupo de coordinación encabezado por agentes de Frontex (un oficial de operaciones, un oficial de inteligencia y análisis, un oficial de comunicación con la prensa y un oficial del puesto de mando de Catania) a los que se sumaban un oficial de Europol, un oficial de EASO (que todavía tenía que unirse al grupo en Julio de 2015), y un oficial de conexión de la Operación EUNAVFOR MED Sophia, quien se encargaría del intercambio de información entre el puesto de mando y las fuerzas militares que patrullaban el Mediterráneo. Así, el enfoque Hotspots en Italia se configuraba

⁶³⁴ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10962-2015-INIT/en/pdf> Carta del Comisario Avradopoulos.

como una aproximación centrada principalmente en la situación italiana como puerto receptor de las migraciones a través del Mediterráneo central y muy vinculado a establecer un marco operativo para la contribución de las agencias europeas en la identificación y expulsión de los migrantes ilegalizados: *“En el mandato actual, Frontex proveerá, bajo el enfoque Hotspots, un apoyo operativo sustancial y ampliado a los Estados Miembro en primera línea, Italia y Grecia. (...) El trabajo de Frontex se centrará en aquellos nacionales de terceros países que es prioritario retornar desde los Estados Miembro en primera línea y apoyará a estos Estados Miembro en una serie de fases (pre-retorno, operaciones de retorno y capacitación)”* (Avramopoulos, 2015: 16). Sin embargo, en Grecia, el “Grupo de Trabajo Regional UE” se estableció en El Pireo, a pesar de que los centros de identificación que pasarían a funcionar bajo el sistema Hotspot se encontrarán todos ellos en las islas griegas frente a Turquía. Esta decisión se basó en que, en el caso griego, el enfoque Hotspot se estableció con un objetivo de coordinación regional más amplio que en el caso italiano: *“el centro de mando de Frontex en el Pireo se estableció para promover una cooperación más cercana entre Frontex y los Estados Miembro anfitriones de las Operaciones Conjuntas en activo, y para fortalecer la presencia regional en Grecia, Italia, Chipre y Malta”* (p. 12). La forma en la que se proyectó el enfoque Hotspot en Grecia también fue distinta por la inclusión desde sus fases de preparación de los actores humanitarios de las instituciones internacionales: OIM y ACNUR.

La configuración formalizada del enfoque Hotspot es flexible y contextual. La descripción de esta flexibilidad nos permite acercarnos a cómo estos centros operan como lugares de detención clave en las dinámicas actuales de gobierno de las migraciones. Para A. de Vries y E. Guild (2018: 5): *“Los Hotspot pueden considerarse lugares geográficos y mecanismos: zonas fronterizas marcadas por la contención y la fractura de la movilidad a través de mecanismos de identificación y clasificación, es decir, la rápida división entre los que pueden optar a la protección y los que no se encuentran en el punto de llegada a la UE. Se trata de una división entre el tránsito y la reubicación, por un lado, y el rechazo y la deportación, por el otro; sin embargo, este último es cada vez más importante en el funcionamiento de los Hotspots”*. Como hemos intentado mostrar a través de los fragmentos seleccionados de la nota informativa del Comisario Avradopoulos desde un principio los Hotspots fueron configurados como lugares de detención, gracias a la preponderancia de Frontex como agencia implicada y a las prioridades otorgadas a la misma; todo ello a pesar de la presentación del enfoque como respuesta a los múltiples desafíos de la identificación, aceleración de las solicitudes de asilo y reunificación familiar, promoción del esquema de reubicación, y retorno. Por esto, la mayoría de los analistas señalan que los Hotspot han pasado a ser rápidamente centros de detención, tanto en Italia como en Grecia, donde la detención se realiza de una manera mucho más radical como veremos en el estudio etnográfico de Katsikas (capítulo 8).

A. Niemann y N. Zaun, (2018: 4) señalan cuatro críticas fundamentales que se establecieron al sistema Hotspot por parte de distintos actores sociales. Nos interesa destacar dos cuestiones: la primera de ellas, apunta a (1) la falta de un marco legal específico para los Hotspots, lo que implica una merma para los migrantes en la capacidad de ejercer sus derechos fundamentales. Esto es algo que el propio Parlamento Europeo había recogido en un estudio producido en

2016⁶³⁵ y que ha sido obviado en el desarrollo del sistema (Ansems de Vries, Carrera, y Guild, 2016). La segunda de las características que nos interesa señalar es la referente a (2) las *“medidas inadecuadas, injustas y/o represivas contra los solicitantes de asilo, especialmente desde la Declaración UE-Turquía: muchos solicitantes de asilo recién llegados han permanecido en detención prolongada sin acceso a los procedimientos de asilo y han recibido información inexacta o incompleta sobre estos últimos, o han sido devueltos rápidamente”*; jurídicamente esto implica una seria violación al derecho a la protección internacional a través de una aplicación de criterios muy restrictivos sobre la misma, un violación al derecho a la información, y una infracción de la jurisprudencia de los procedimientos de detención administrativa en cuanto a su limitación temporal y a la imposibilidad de mantener detenidos a solicitantes de asilo durante todo el tiempo que implique el procesamiento de su solicitud según las directivas y reglamentos europeos. Sin embargo, el objetivo de este mecanismo no es la suspensión del marco jurídico, al cual se refiere como fuente legal de su propia existencia. El enfoque Hotspot es en sí mismo, como resultado del proceso de gobierno cotidiano de la migración en las fronteras externas de la UE, la cristalización del marco normativo propio de las formas de gobierno securitario-humanitaria. Como podemos apreciar en la aplicación del enfoque Hotspot este marco normativo desborda el marco jurídico establecido para el gobierno de las migraciones, incluyéndolo de manera amplia en su formulación y aplicándolo en función de unas dinámicas de gobierno que lo hacen funcionar con una lógica muy determinada.

El Hotspot, en su funcionamiento, es una muestra clara de la complementariedad de los enfoques securitario y humanitario, de su hibridación, y de cómo la detención ha pasado a ser una técnica fundamental dentro de la forma de gobierno sostenida en esta lógica mixta. La legitimación básica de este nuevo lugar de detención dentro del paisaje de frontera europeo es la necesidad de identificar y distinguir los motivos de la migración que ha llevado a cada persona hasta aquel lugar. Esta necesidad es un requisito para la seguridad contra los potenciales peligros, pero también es un requisito humanitario para atender a los migrantes y poder garantizar sus derechos de inserción en los sistemas de protección europeos; unos sistemas de protección y apoyo a los que, sin embargo, sólo es posible acceder como solicitante de protección internacional en países como Italia y Grecia. Por ambas razones el migrante es detenido, forzado a presentar su caso y demostrar a través de su relato, de pruebas documentales o de evidencias físicas que realmente teme volver a su país, y si lo demuestra su caso volverá a ser revisado por una burocracia administrativa alejada de aquel lugar de detención, que en casi la mitad de los casos determinará que no es digno de obtener el estatus de refugiado o ninguna otra forma de protección. A los que no consiguen demostrar que *“merecen”* protección les espera otra realidad: en Grecia una deportación directa a Turquía, en Italia una deportación a su país de *“origen”* (algo que no se cumple siempre, ni mayoritariamente) o el culmen de la inclusión diferencial en el sistema, ser abandonado en alguna de las estaciones de tren o de autobús del *“Meridione”* con una orden de expulsión que debe cumplir por sus propios medios. La detención es la antesala de la selección y cómo tal

635

http://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=IPOL_STU%282016%2955694_2 *“On the Frontline: The Hotspot Approach to Managing Migration”*.

una fase fundamental del proceso por el cual se inscribe en la persona, en la persona humana y en la persona “jurídica”, la categorización social que le corresponde como migrante.

Durante la detención se generan formas de conocimiento sobre los migrantes, como sujetos de una población mayor: de qué países proceden, cuál fue su ruta, con qué red de traficantes estuvieron en contacto, cómo los contactaron, cómo realizaron los preparativos, con qué redes cuenta en Europa, dónde quería ir, cuáles son sus objetivos, y también cuál es su estado físico, qué enfermedades han padecido a consecuencia del viaje, que enfermedades siguen padeciendo fruto de este y cuales son congénitas, si pertenece a algún grupo considerado vulnerable a razón de una característica física o psicológica (en relación a su edad, su género, su sexualidad, etc.); en definitiva, deben definir quiénes son, y no sólo como individuos sino como sujetos de una población, cómo migrantes. Esto genera un enorme volumen de conocimiento a partir de las metodologías de producción de conocimiento humanitarias y securitarias. De hecho, una forma muy particular de conocimiento es la razón primordial que define la existencia de los Hotspot: la generación de datos biométricos sobre los migrantes, en particular el asegurar la obtención, recopilación y procesamiento de las huellas dactilares de todos los migrantes, que serán incorporadas en las bases de datos de Eurodac (vinculada a la limitación de la movilidad dentro de la UE) y también en las bases de datos de Europol.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, Al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones relativa al cumplimiento de la Agenda Europea de Migración. COM(2017) 558 final.

2. Dos años de Agenda Europea de Migración: logros y experiencia adquirida

2.3. Gestión de las fronteras: salvar vidas y proteger las fronteras exteriores

Puntos críticos (Hotspots)

En la actualidad, hay cinco puntos críticos en Grecia, con una capacidad total de más de 7 000 plazas, y cuatro en Italia, con una capacidad total de más de 1 500 plazas. Se estima que más de 261 000 migrantes llegaron a los puntos críticos entre el 1 de enero de 2016 y el 15 de septiembre de 2017 (185 000 en Grecia y más de 76 000 en Italia). Se les prestaron asistencia y cuidados médicos, fueron debidamente identificados, controlados y registrados, se les tomaron las huellas digitales y se les informó de sus derechos en un único lugar para asegurarse de que están siendo dirigidos inmediatamente hacia el procedimiento adecuado, lo que contribuye a acelerar la toma de decisiones sobre su situación. En 2015, antes del establecimiento de los puntos críticos, solo se tomaron las huellas dactilares al 58 % de los migrantes a su llegada a Italia; hoy en día, gracias al enfoque de puntos críticos, se hace con casi el 100 % de ellos. Los puntos críticos han facilitado un aumento del número de controles de seguridad secundarios por parte de Europol y las autoridades nacionales, lo que ha contribuido a determinar perfiles de riesgo y luchar contra las redes de traficantes. También se han convertido en una de las herramientas que facilitan la aplicación de los regímenes de reubicación en Grecia e Italia, al organizar con éxito el suministro de información y dirigir a los solicitantes de asilo elegibles hacia los procedimientos de reubicación. Asimismo, han contribuido a identificar mejor los casos vulnerables (como, por ejemplo, las víctimas de la trata de seres humanos, las personas con enfermedades graves y los menores no acompañados) y a su remisión a los servicios de apoyo pertinentes. (p.13)

Una importancia igual, sino mayor, a la de estos lugares como espacios clave del gobierno humanitario-securitario le corresponde a los campos: los definidos como campamentos de refugiados. Como ya hemos señalado antes en este capítulo, gran parte de la literatura sobre los campamentos de refugiados ha estado muy influenciada por la obra de G. Agamben "Homo Sacer. El poder soberano y la nuda vida" (1998), donde el autor vincula la tradición occidental del establecimiento de mecanismos para la exclusión radical de la comunidad política y social propios de la tradición occidental (que el retrae hasta el derecho romano) con los campos y campamentos, como mecanismos de producción de esa nuda vida o vida desnuda, propia del "hombre sagrado", aquel que puede ser dejado morir pero no sacrificado. El filósofo italiano vincula los mecanismos propios del *lager* con los mecanismos de los nuevos campamentos que surgen en el mundo actual, llegando a establecer el campo como destino de las formas de gobierno contemporánea del estado-nación: "*Desde esta perspectiva, el campo, como espacio biopolítico puro, absoluto e intransitable (en la medida en que se basa únicamente en el estado de excepción), aparecerá como el paradigma oculto del espacio político de la modernidad, cuyas metamorfosis y ocultaciones tendremos que aprender a reconocer*" (1998: 72). Una crítica al trabajo de Agamben debe reconocer la importante aportación del autor, cuyo principal valor es el esfuerzo epistemológico por vincular la tradición filosófica de M. Foucault sobre la mutación de los poderes y las formas de dominación y la tradición filosófica liberal de H. Arendt sobre el refugiado y el apátrida como auténticos sujetos de los derechos humanos universales y los problemas derivados del solapamiento imaginado y práctico entre derechos humanos y derechos del ciudadano. Sin embargo, creo que Agamben ha malinterpretado la base fundamental de la teoría de Foucault en dos cuestiones básicas: (1) la transformación histórica de las formas de dominación, o tipos ideales de poderes, y la diferenciación e imbricaciones entre las formas de poder soberano, disciplinario y securitario o biopolítico (algo que hemos abordado en el capítulo 1). Y en segundo lugar, a raíz de este desprecio por las bases sociológica y antropológica de la propuesta filosófica de Foucault, (2) la construcción de un modelo interpretativo que se basa en la excepcionalidad como capacidad fundamental de la dominación, en lugar de en su dimensión "positiva" o "productiva".

Un autor que ha captado esta fractura en la argumentación de Agamben, al tiempo que le reconoce la influencia y el mérito de haber puesto en diálogo las tradiciones filosóficas señaladas, es Federico Rahola (2003). En su obra, él recoge el testigo de Arendt y Agamben en la comprensión de los campamentos de refugiados como "destino distópico de los exiliados del mundo globalizado", como única nación restante (recuperando la célebre cita de Arendt en el segundo volumen de *Los Orígenes del Totalitarismo*) para los exiliados del mundo, para lo que Rahola llama "la humanidad en exceso". Sin embargo, a diferencia de Agamben, en su obra "*Zone definitivamente temporanee. I luoghi dell'umanità in eccesso*", el autor reclama los aspectos productivos de los campamentos en contra de la interpretación basada en la excepcionalidad. Para él, la dimensión productiva tiene que ver con la capacidad de producir estatus y diferenciación en mayor grado que cualquier otro vínculo con las dimensiones productivas en un sentido materialista (vinculado a las zonas de explotación económica dentro de la economía capitalista global) o en un sentido funcionalista (vinculado a las necesidades particulares de mantener a una población en determinados territorios). Para él, el campo es

donde se crea un nuevo tipo de estatus socio-político que va más allá del binomio fundacional de la pertenencia sociopolítica moderna: va más allá de la polaridad inclusión / exclusión, puesto que a diferencia de los excluidos (siempre potencialmente incluíbles), los seres humanos en exceso son definidos como más allá de la potencialidad inclusión⁶³⁶.

Siguiendo la formulación de F. Rahola, se establece una conexión directa entre el campamento de refugiados y el campamento de detención administrativa. *“Una fragmentación continua y siempre más selectiva que se cierne sobre cada forma estable de pertenencia, cada posible reconocimiento sobre la base de un conjunto de fundamentales derechos políticos y sociales.”* (2003: 15) Esto es la “excedencia” del ser humano, una concepción que el autor recoge de Bauman, como el mismo reconoce:

“Hablar en estos términos de excedencia, más allá del tono abstracto y generalista, se revela como un gesto mucho menos estético y cerrado de lo que parece a primera vista. Significa, más o menos implícitamente, referirse a algo que parece por sí mismo más allá de la dialéctica lineal entre inclusión y exclusión social, aludiendo a un 'fuera' que es tal porque es producido por la crisis que afecta a todo lo que hasta ahora representaba el 'dentro': este es probablemente el mensaje ofrecido por Bauman, que ha empleado tantos años en analizar las fronteras que continúan a insistir sobre un mundo que se ha hecho definitivamente 'uno'.” (2003: 15).

Siendo el migrante "irregular" como la imagen más inmediata y directa de esta excedencia, cuya *“movilidad, si todavía es inducida, y sin embargo chantajeada, frenada, sobreexplotada, continuamente obstaculizada y, una vez siendo ‘exceso’ (porque ya no es utilizable o se percibe como una amenaza), termina encontrando como la única forma de legítima y autorizada de presencia en el territorio un campo de internamiento”* (2003: 16).

En la obra se hace un esfuerzo por establecer una genealogía de los campos y campamentos (2003: 61-113), que lleva al autor del establecimiento de estas técnicas en las colonias a la importación de la brutalidad de estas técnicas sobre el cuerpo de ciudadanos de las metrópolis y el shock provocado por este proceso, y nuevamente a las “periferias” del sistema global. Para nosotros hay una cuestión que el autor anuncia con su trabajo pero a la que no da importancia en su búsqueda de establecer un modelo ideal del campamento como técnica y dispositivo de gobierno, del “campo como forma” (Rahola, 2007): la transformación del campo de lugar securitario en lugar humanitario, el paso del campo al campamento de refugiados. Su obra central (2003) está basada justamente en un período de trabajo de campo etnográfico sobre los campamentos de refugiados de la Guerra del Kosovo, que fue el momento en el cual los campamentos humanitarios de refugiados que se venían reproduciendo en el sur global pasaron a poblar el viejo continente, no sólo en lugares remotos como el campo de Plémentine cerca de Pristina (2003: 132) donde desarrolló su trabajo de campo a finales del 2000, sino en el centro de Europa: los primeros campamentos de refugiados y estructuras humanitarias que se establecieron en la región de Calais (me refiero a la estructura de acogida de la Cruz Roja en Sangatte), en el paso entre Francia y Reino Unido, nacieron de los desplazamientos y exilios de esta guerra del Kosovo. Entonces, en los albores del siglo XXI, se

⁶³⁶ Una propuesta que puede vincularse con los análisis de S. Sassen ya citados sobre dinámicas de expulsión en la economía global.

produjo la irrupción de los campamentos de refugiados que las organizaciones humanitarias, públicas y privadas, llevaban décadas “gestionando” (gobernando) y con los que la población europea estaba hasta entonces familiarizada a través de los espectáculos televisivos. Si Rahola demuestra como los Lager son la irrupción en Europa de los campos de concentración que las metrópolis venían aplicando en el mundo colonizado, los campamentos de refugiados del siglo XXI en (la Unión) Europea son la irrupción de los campamentos de refugiados nacidos en los ochenta y noventa⁶³⁷, como aquellos estudiados por L. Malkki en África Oriental, en los cuales se ha venido confinando la movilidad de la humanidad en exceso, de los desplazados en masa, en los otros continentes y en particular en aquellos más afectados por las nuevas formas de dependencia y explotación post-coloniales.

En su incorporación en el mundo europeo, el campamento de refugiados como dispositivo de gobierno ha venido a complementarse y solaparse con el centro de detención, lugar clave del paradigma de la “gestión de las migraciones” que ya hemos presentado en este mismo capítulo. Así, las formas de “detención humanitaria” se introducen en el campamento de manera muy particular. Los campamentos de refugiados establecidos oficialmente han mantenido una entidad jurídica como campos abiertos, donde los participantes pueden salir y entrar libremente. La contención o detención se produce empleando los mecanismos de gobierno que hemos destacado en relación con las formas de gobierno securitario humanitarias: a través de la documentación, a través del milieu y a través de los cuerpos. Estas prácticas de detención se verán de una manera empírica en el estudio de caso del campamento de Katsikas en Grecia en el capítulo 8; pero definémoslas teóricamente.

Los campamentos de refugiados, además de ser zonas de acogida humanitaria de emergencia, se han convertido a partir de la “crisis de refugiados” en lugares centrales en la gestión y procesamiento de las solicitudes de asilo, primer destino para muchos, segundo para otros que han debido superar el primer filtro de los Hotspots. Es a través de la vinculación entre la permanencia al lugar y la continuidad del proceso de solicitud de asilo como se opera una detención basada en la necesidad de “documentación” de los refugiados. Esta detención no es más que la obligatoriedad de residir en el lugar de “acogida” para recibir las notificaciones de la evolución de los procedimientos de la solicitud de asilo. No es más, pero tampoco menos. Durante los años centrales de la llamada “crisis de los refugiados”, el lapso de tiempo que podía pasar entre la solicitud de asilo y la resolución de la misma superaba el año en el contexto de Grecia y rondaba esa duración en Italia.

Esta forma de detención, la obligatoriedad de permanecer en una estructura asignada a la espera de la resolución de la solicitud de asilo, también se empleó, de manera muy distinta, en Ceuta y Melilla: allí los períodos de tiempo de espera podían llegar a ser incluso mayores que en Grecia (hay casos de solicitantes que han esperado más de un año y medio) y la política de española sobre estas ciudades (que no son territorio Schengen a pesar de ser enclaves de un estado que si pertenece a este espacio) imponía una restricción de la movilidad a los solicitantes de asilo y limitaba su libertad de circulación a la ciudad autónoma donde se realizaba la solicitud de protección internacional, incumpliendo las leyes nacionales e

⁶³⁷ Una consideración particular debe hacerse del surgimiento de lugares como “campamentos de refugiados” en la reorganización de territorio palestino tras la Guerra de los Seis Días. El análisis de este antecedente histórico está fuera de las pretensiones de este trabajo.

internacionales. A pesar de las múltiples sentencias que reconocen esta violación del derecho de libre circulación de los solicitantes de asilo, la práctica de gobierno sigue siendo la misma⁶³⁸. Sin embargo, lo que se consiguió durante años con esta política de facto era que la mayoría de migrantes que llegaban a Ceuta y Melilla no solicitaran asilo: procedentes de muchos países a los que no es posible que las autoridades españolas o europeas los deportaran (por ausencia de acuerdos al respecto o por la imposibilidad material de hacerlo), esperaban ser enviados a los centros de detención en territorio peninsular para ser puestos “en libertad” tras el período máximo de detención y con una orden de expulsión que sella su destino a ser incluidos de manera diferencial en la sociedad. Hay que destacar que esto parecía una opción preferible a la espera, a la detención en Ceuta o Melilla; una opción a la que solo recurrían los nacionales de países a los que se realizaban deportaciones fluidas y rápidas desde las ciudades autónomas, como marroquíes, argelinos o senegaleses.

Otra forma de establecer la detención en los campamentos de refugiados era a través de la configuración del milieu. Estos lugares son establecidos en zonas rurales alejadas de lugares de habitación o en áreas urbanas donde el acceso a las zonas de sociabilidad es prácticamente imposible. Durante mi trabajo de campo etnográfico he experimentado de primera mano estas particulares similitudes de la geografía europea de los campos: en Grecia la mayoría de campos se establecieron o en las islas (lugares que después se convirtieron en los Hotspots) o en el norte de la Grecia peninsular, una región cuya principal actividad económica es la agrícola y donde hay un tipo de poblamiento más difuso, alejado de todas las ciudades importantes y de los principales destinos turísticos. En Italia y en Francia llegué a preguntarme si cuando se planificaba un campamento de refugiados se establecía como requisito indispensable que se situara junto a unas vías de tren de la periferia de alguna ciudad. En Ventimiglia, ciudad italiana cercana a la frontera con Francia, el campamento se estableció sobre las vías de una antigua red de ferrocarril abandonada hacia años, aprovechando un paso elevado de la autopista sobre las mismas para cubrir gran parte del campamento que no era siquiera visible desde el cielo. En Grande-Synthe, localidad vecina a Calais, el campamento de refugiados que establecieron las autoridades locales se encontraba junto a las antiguas estaciones de una ruta ferroviaria todavía en activo para el tráfico de mercancías, como recordaba el ensordecedor ruido de los convoyes que circulaban de día y de noche; la única forma de acceder y salir del lugar era la carretera de circunvalación de la ciudad, no habilitada para peatones. El CARA de Mineo, que recibía su nombre de un pequeño pueblo siciliano de 5.000 habitantes, era un campamento que ni siquiera tenía la suerte de tener un tren que cada tanto rompiera la inmutabilidad del paisaje. En definitiva, la configuración de estos espacios se realiza para que la salida, si bien teóricamente posible, sea fácticamente difícil y, en algunos casos, irrealizable.

Por último, las técnicas de detención sobre los cuerpos son muy variadas y extremadamente sutiles, ya que no nos estamos refiriendo, vale la pena recordarlo, a formas de detención en un sentido estricto de encarcelamiento y/o reclusión. Pueden vincularse a múltiples actividades

⁶³⁸ Puede accederse a distintos ejemplos de este tipo de sentencias y al análisis de las organizaciones que defienden jurídicamente a los solicitantes de asilo en estos procesos como CEAR (<https://www.cear.es/tsj-madrid-confirma-derecho-los-solicitantes-asilo-salir-ceuta/>) o el SJM (Servicio Jesuita de Migraciones, <https://sime.org/gallery/sentencia-a-favor-del-derecho-fundamental-a-la-libre-circulacion-de-personas-solicitantes-de-proteccion-internacional/>)

que se desempeñan en los cuerpos de maneras sutiles y con intenciones nobles en muchos casos, como talleres de ocio o de “formación”, que fijan la presencia y dan sentido a una rutina que se reduce la mayor parte del tiempo a la espera sin objetivo definido. Otras técnicas son más claras: los campamentos de refugiados establecen una dependencia absoluta de los “acogidos” para con los proveedores de la acogida para cumplir todas sus necesidades vitales (fisiológicas) básicas, que son, además, la única forma empírica de derechos humanos que le es reconocida. Para alimentarse, lavarse, vestirse, tener asistencia sanitaria, etc. deben recurrir a los gestores de los campamentos. Esto, que puede no ser problemático en sí, se hace problemático en tanto que en los campamentos de refugiados tiende a impedirse las actividades y los procesos organizativos que tiendan a buscar una autonomía de los “acogidos” respecto a los gestores del campo; si a esto se añade que cualquier tipo de búsqueda de servicios sociales fuera de estas estructuras es interpretado como un capricho o una estratagema con finalidades ocultas, la situación se complica. Veremos en los casos específicos de Katsikas y Grande-Synthe como se aplican como estrategias de gobierno estas mecánicas sobre los cuerpos para la detención humanitaria de los migrantes.

4.6.4. Los nómadas. La movilidad como mecanismo de resistencia y como mecanismo de control.

Las autoras Martina Tazzioli y Glenda Garelli han trabajado los últimos años sobre la compleja gramática de la movilidad de los migrantes hacia, en y a través de Europa. Sus estudios señalan una paradójica situación de la movilidad, que es al mismo tiempo instrumentalizada como una estrategia de resistencia por parte de los colectivos de migrantes (Garelli, Scieurba, y Tazzioli, 2018; Tazzioli, 2018), que recurren a tácticas nómadas para recuperar la autonomía perdida ante los dispositivos de gobierno que, por otra parte y paradójicamente, emplean estrategias de movilidad forzada en el propio interior de Europa como técnicas de gobierno sobre los migrantes (Tazzioli, 2017; Tazzioli y Garelli, 2018). Esta complejidad poliédrica de la movilidad (como objeto de gobierno, como estrategia de resistencia, como técnica de control) es, desde nuestro punto de vista, solo comprensible e interpretable a través de una teoría de los procesos sociales de gobierno y dominación que tenga en cuenta la naturaleza flexible de las formas de gobierno actuales, cuyo objetivo no es la imposición de un estado ideal de las cosas a través de estrategias de planificación sólidas, sino que parten de una aproximación reflexiva sobre los fenómenos de gobierno y sobre las dinámicas de gobierno; generando a partir de este ejercicio reflexivo instrumentos flexibles, limitados, concretos. Simplificando la cuestión, el objetivo de las estrategias de gobierno no es resolver la situación de la falta de control sobre la movilidad de los migrantes de una vez por todas, ni siquiera es establecer nuevas formas jurídicas o políticas que permitan un gobierno total del fenómeno; el objetivo es la configuración de soluciones parciales y flexibles que permitan un control inmediato del fenómeno (si bien parcial y con un margen de error que sea tolerable⁶³⁹), mientras que se constituyen formas específicas y mediadas de conocer el fenómeno, y formas de validación de este conocimiento. Imponer una movilidad forzada, contener otras, ralentizar los ritmos, como veremos en los distintos estudios de caso etnográfico, no son soluciones en sí, pero tampoco son simples “parches” gubernamentales, son técnicas concretas, puntuales y flexibles que

⁶³⁹ Y cuando no lo sea, siempre existe el recurso a las formas más extremas de violencia directa para reconducir la situación.

responden a objetivos programáticos y, en concreto, a la preservación de unas formas de inclusión diferencial que están sólidamente constituida en los órdenes jurídicos de los estados europeos y de la Unión Europea como institución política supra-nacional.

Por otra parte, en un brillante artículo, R. Andersson (2016) establece que los resultados de las políticas securitarias-humanitarias generan un efecto de profecía autocumplida, de “circulo vicioso”, que el autor compara con el caso de la “guerra contra las drogas” y sus efectos perjudiciales. Las políticas de combate contra inmigración irregular, codificadas como amenazas híbridas al vincularlas al terrorismo, el tráfico ilegal y el tráfico de migrantes, y ejercidas a través del gobierno en y a través de las fronteras de la UE han provocado una respuesta centrada en acentuar las estrategias de movilidad por parte de los migrantes. Esta intensificación de la movilidad vinculada a la continua necesidad de escapar impuesta por la relación de cazadores y presa establecida por las políticas europeas provoca un fortalecimiento, no una debilitación de las redes de traficantes, que son los únicos facilitadores de unas travesías que cada vez son asumidas como más urgentes por los migrantes a lo largo de su ruta. Varios estudios ya habían demostrado esto antes del período actual, centrados en la colaboración de Libia antes de la guerra y el fin del gobierno de Gadafi (Andrijasevic, 2010; Klepp, 2010). Los países más ricos de la zona del norte de África, que eran países de destino para la migración intra-africana previamente, ha cambiado a causa de las guerras conocidas como “primaveras árabes” y ha ocasionado una reducción de los migrantes que pueden insertarse en estas sociedades a causa de la inestabilidad política y los problemas económicos. El resultado desde el 2011 ha sido la expulsión de muchos de aquellos ya asentados y la mayor urgencia de abandonar estos contextos por parte de los recién llegados; en definitiva, mayor urgencia en la movilidad y más movilidad en sí. Esto refuerza la dependencia de los migrantes y amplias los horizontes del mercado de los traficantes. Al mismo tiempo, refuerza la descripción de los actores de gobierno securitario-humanitarios europeos de estos procesos como amenazas híbridas y como crisis y emergencias humanitarias:

“El aparente ‘fracaso’ no es sólo un ‘éxito’ desde una perspectiva política europea a corto plazo, sino también para los participantes en el ‘mercado de la seguridad fronteriza’: las fuerzas de seguridad europeas, que ven reforzada su posición y su base de financiación; los sectores de la externalización y la defensa, que proporcionan respectivamente nuevos servicios relacionados con la seguridad y soluciones tecnológicas; y los Estados socios vecinos, que encuentran usos tanto internos como internacionales para el tratamiento de la migración basado en la amenaza” (Andersson, 2016: 12).

Este círculo de retroalimentación de las dinámicas de gobierno securitario-humanitario no puede ser detenido con una intensificación de las mismas técnicas, sólo con una salida radical que actualmente parece no estar dentro de las perspectivas de futuro de las instituciones europeas.

Bibliografía del capítulo 4.

- Aas, K. F. (2011). "Crimigrant" bodies and bona fide travelers: Surveillance, citizenship and global governance. *Theoretical Criminology*, 15(3), 331–346.
- Agamben, G. (1998). *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Agier, M. (2011). *Managing the undesirables : refugee camps and humanitarian government*. Cambridge: Polity Press.
- Agier, M. (Ed) (2014). *Un monde de camps*. Paris: La Découverte.
- Akkerman, M. (2016). *Guerras de frontera: Los fabricantes y vendedores de armas que se benefician de la tragedia de los refugiados en Europa*. Amsterdam.
- Albahari, M. (2018). From Right to Permission: Asylum, Mediterranean Migrations, and Europe's War on Smuggling. *Journal on Migration and Human Security*, 6(2), 121–130.
- Alberti, G. (2010). Across the borders of Lesvos: the gendering of migrants' detention in the Aegean. *Feminist Review*, (94), 138–147.
- Ambrosini, M. (2015). NGOs and Health Services for Irregular Immigrants in Italy: When the Protection of Human Rights Challenges the Laws. *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, 13(2), 116–134.
- Ambrosini, M. (2017). Why irregular migrants arrive and remain: the role of intermediaries. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(11), 1813–1830.
- Anderson, B. R. O. (1997). *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México D.F.: FCE - Fondo de Cultura Económica.
- Anderson, B., Sharma, N., y Wright, C. (2009). Editorial: Why No Borders?. *Refuge*, 26(2), 5–18.
- Andersson, R. (2014a). Hunter and Prey: Patrolling Clandestine Migration in the Euro-African Borderlands. *Anthropological Quarterly*, 87(1), 119-149.
- Andersson, R. (2014b). *Illegality, Inc. : clandestine migration and the business of bordering Europe*. Oakland, California : University of California Press.
- Andersson, R. (2016). Europe's failed 'fight' against irregular migration: ethnographic notes on a counterproductive industry. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(7), 1055–1075.
- Andrijasevic, R. (2010). DEPORTED: The right to asylum at EU's external border of Italy and Libya. *International Migration*, 48(1), 148-174.
- Andrijasevic, R., y Walters, W. (2010). The international organization for migration and the international government of borders. *Environment and Planning D: Society and Space*, 28(6), 977–999.
- APDHA, Pesselier, E., Brugioni, L., Baleizao, J., Kuraj, S., Arce, C., y Lara, R. (2014). *Derechos humanos en la Frontera Sur 2014 APDHA*.
- Apostolos, K. (2018). The development of Greek migration policy and the invention of "para-legality" in labour relations of immigrants. *Κοινωνική Πολιτική*, 9, 67–87.

- Appadurai, A. (1996). *Modernity at Large. Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Aradau, C., Lobo-Guerrero, L., y Van Munster Rens, R. (2008). Security, technologies of risk, and the political: Guest editors' introduction. *Security Dialogue*, 39(2–3), 147–154.
- Aris Escarcena, J. P. (2018). La paradoja del taxista: Ventimiglia como frontera selectiva. *Mondi Migranti*, (2), 99–114.
- Avramopoulos, D. (2015). *Letter sent by Commissioner Avramopoulos to Ministers establishing the "Hotspot" approach*. 10962/15 15 July 2015. Brussels.
- Balibar, É. (2003). *Nosotros, ¿Ciudadanos de Europa?*. Madrid: Tecnos.
- Barou, J. (2014). Integration of immigrants in France: a historical perspective. *Identities*, 21(6), 642–657.
- Barth, F. (1976). *Los grupos étnicos y sus fronteras: la organización social de las diferencias culturales*. México D.F.: FCE - Fondo de Cultura Económica.
- Beaman, J. (2015). Boundaries of Frenchness: cultural citizenship and France's middle-class North African second-generation. *Identities*, 22(1), 36–52.
- Beaman, J. (2016). As French as Anyone Else: Islam and the North African Second Generation in France. *International Migration Review*, 50(1), 41–69.
- Berger, P. L., y Luckmann, T. (2001). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrutu Editores.
- Bialasiewicz, L. (2012). Off-shoring and Out-sourcing the Borders of Europe: Libya and EU Border Work in the Mediterranean. *Geopolitics*, 17(4), 843–866.
- Bigo, D. (2002). Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives*, 27, 63–92.
- Bigo, D. (2007). Detention of Foreigners, States of Exception, and the Social Practices of Control of the Banopticon. En P. K. Rajaram y C. Grundy-Warr (Eds.), *Borderscapes. Hidden Geographies and Politics at Territory's Edge* (pp. 3–33). Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Bigo, D., Guild, E., y Walker, R. B. J. (2016). The Changing Landscape of European Liberty and Security. En D. Bigo, S. Carrera, E. Guild, y R. B. J. Walker (Eds.), *Europe's 21st Century Challenge: Delivering Liberty* (pp. 1–28). New York: Routledge.
- Bigo, D., y Jeandesboz, J. (2010). The EU and the European Security Industry: Questioning the 'Public-Private Dialogue'. *INEX Policy Brief No. 5*, February 2010. Oslo.
- Bloch, A., y Schuster, L. (2005). At the extremes of exclusion: Deportation, detention and dispersal. *Ethnic and Racial Studies*, 28(3), 491–512.
- Bosworth, M. (2014). *Inside immigration detention*. Oxford: Oxford University Press.
- Bourdieu, P. (2000). *Poder, derecho y clases sociales*. Madrid: Palimpsesto.
- Bourdieu, P. (2006). *La Distinción : criterios y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus.

- Buzan, B., y Wæver, O. (2003). *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B., Wæver, O., y Wilde, J. de. (1998). *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner Pub.
- Campesi, G. (2012). Migraciones, Seguridad Y Confines en la teoría social contemporánea. *Revista Crítica Penal y Poder*, 3, 1–20.
- Campesi, G. (2015a). Humanitarian confinement: an ethnography of reception centres for asylum seekers at Europe's southern border. *International Journal of Migration and Border Studies*, 1(4), 398-418.
- Campesi, G. (2015b). I Centri di identificazione ed espulsione come strumento di governo della pericolosità sociale. En A. Spina y V. Militello (Eds.), *Il traffico di migranti. Diritti, tutele, criminalizzazione* (pp. 221–243). Torino: Ippichelli.
- Cardarelli, G., y Rosenfeld, M. (1998). *Las participaciones de la pobreza: programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- Carr, M. (2012). *Fortress Europe: dispatches from a gated continent*. London: C Hurst y Co.
- Carrera, S., Allsopp, J., y Vosyliūtė, L. (2018). Policing the mobility society: the effects of EU anti-migrant smuggling policies on humanitarianism. *International Journal of Migration and Border Studies*, 4(3), 236.
- Carrera, S., Den Hertog, L., y Parkin, J. (2013). The peculiar nature of EU home affairs agencies in migration control: Beyond accountability versus autonomy?. *European Journal of Migration and Law*, 15(4), 337–358.
- Ceccorulli, M. (2019). Back to Schengen: the collective securitisation of the EU free-border area. *West European Politics*, 42(2), 302–322.
- Chimienti, M. (2011). Mobilization of irregular migrants in Europe: a comparative analysis. *Ethnic and Racial Studies*, 34(8), 1338–1356.
- Collier, J. F., Maurer, B., y Suarez-Navaz, L. (1996). Sanctioned identities: Legal constructions of modern personhood. *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 2(1–2), 1–27.
- Collier, P. (2013). *Exodus. Immigration and Multiculturalism in the 21st Century*. London: Penguin Books.
- Comaroff, J. L. (2006). *Reflections on the Anthropology of Law, Governance, and Sovereignty in a brave neo world*. Keynote Lecture: Max Planck Institute for Social Anthropology, Halle, November 2006.
- Comisión Europea. (2015). *Una Agenda Europea de Migración. COM(2015) 240 final*. Brussels.
- Council of Europe. (2015). *After Dublin - the urgent need for a real European asylum system*.
- Council of Europe. (2018). *Preliminary observations made by the delegation of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) which visited Sweden from 9 to 18 June 2009*.

- Council of the European Union. (2019). *Council recommendation assessing the progress made by the participating Member States to fulfil commitments undertaken in the framework of permanent structured cooperation (PESCO) 8795/19*. Brussels.
- Crisp, J. (1999). *Who has counted the refugees? UNHCR and the politics of numbers*. Policy Research Unit UNHCR. Geneva.
- Cuttitta, P. (2015). Mare Nostrum e la retorica umanitaria. *Rivista Di Storia Delle Idee*, 4(1), 128–140.
- Czaika, M., de Haas, H., y Villares-Varela, M. (2018). The Global Evolution of Travel Visa Regimes. *Population and Development Review*, 44(3), 589–622.
- Dal Lago, A. (2004). *Non-persone: l'esclusione dei migranti in una società globale*. Milano: Feltrinelli.
- De Genova, N. (2013). Spectacles of migrant 'illegality': the scene of exclusion, the obscene of inclusion. *Ethnic and Racial Studies*, 36(7), 1180–1198.
- De Genova, N. (Ed.) (2017). *The Borders of "Europe": Autonomy of Migration, Tactics of Bordering*. Durham y London: Duke University Press.
- De Genova, N., y Peutz, N. (2010). *The deportation regime: sovereignty, space, and the freedom of movement*. Durham y London: Duke University Press.
- De Giorgi, A. (2012). Control de la inmigración, post- fordismo y menor elegibilidad: una crítica materialista de la criminalización de la inmigración en Europa. *Crítica Penal y Poder*, 0(2).
- de Haas, H., Natter, K., y Vezzoli, S. (2018). Growing Restrictiveness or Changing Selection? The Nature and Evolution of Migration Policies. *International Migration Review*, 52(2), 324-367.
- de Lucas, J. (2016). Sobre el proceso de vaciamiento del derecho de asilo por parte de los Estados de la UE. *Ars Iuris Salamanticensis*, 4, 21–27.
- de Vries, A. L., Carrera, S., y Guild, E. (2016). Documenting the Migration Crisis in the Mediterranean Spaces of Transit , Migration Management and Migrant Agency. *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, 94, 10. <https://papers.ssrn.com/abstract=2859431>
- de Vries, L. A., y Guild, E. (2018). Seeking refuge in Europe: spaces of transit and the violence of migration management. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(12), 2156-2166.
- Debord, G. (2006). *La Sociedad del Espectáculo*. Rosario: Kolectivo Editorial Último Recurso.
- Derrida, J. (2010). *Seminario la bestia y el soberano. Volumen I, (2001-2002)*. Buenos Aires: Manantial.
- Díaz-Parra, I., Roca, B., y Martín-Díaz, E. (2017). Indignados, municipalism and Podemos : Mobilisation and political cycle in Spain after the Great Recession. En B. Roca, E. Martín-Díaz, y I. Díaz-Parra (Eds.), *Challenging Austerity. Radical Left and Social Movements in the South of Europe* (Routledge, pp. 70–89). London: Routledge.
- Dumoulin, A., y Gros-Verheyde, N. (2017). *La politique européenne de sécurité et de défense commune*. Paris: Editions du Villard.

- Düvell, F. (2011). Paths into Irregularity: The Legal and Political Construction of Irregular Migration. *European Journal of Migration and Law*, 13(3), 275–295.
- EASO. (2016). *Análisis judicial Introducción al sistema europeo común de asilo para órganos jurisdiccionales*. Oficina de publicaciones UE.
- Enjolras, F. (2010). Des policiers aux frontières. La gestion ordinaire d'un centre de rétention. En D. Fassin (Ed.), *Les nouvelles frontières de la société française* (pp. 219–243). Paris: La Découverte.
- Estupiñán-Serrano, M. L. (2014). La gestión internacional de las migraciones como una racionalidad política. *Migraciones Internacionales*, 7(3), 249–259.
- European Commission. (2016). *Border management and saving lives at sea Central and Eastern Mediterranean: Frontex operations Triton and Poseidon*.
- European Commission. (2011). *Frontex and the RABIT operation at the Greek- Turkish border*. Brussels.
- European Economic and Social Committee. (2016). *Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European Agenda on Migration'*. Brussels.
- European Union. *Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) (2016)*.
- Fassin, D., y Pandolfi, M. (Eds.) (2010). *Contemporary states of emergency: the politics of military and humanitarian interventions*. New York: Zone Books.
- Fischer, N. (2017). *Le territoire de l'expulsion: la rétention administrative des étrangers et l'État de droit*. Lyon: ENS Éditions.
- Fitzpatrick, P. (1992). *The mythology of modern law*. London and New York: Routledge.
- Flynn, M., y Cannon, C. (2009). The Privatization of Immigration Detention: Towards a Global View, A Global Detention Project Working Paper. *Global Detention Project and The Graduate Institute of Geneva*, (September), 1–25.
- Foucault, M. (2004a). *Naissance de la biopolitique: cours au Collège de France (1978-1979)*. Paris: Gallimard.
- Foucault, M. (2004b). *Securité, territoire, population. Cours au collège de France (1977-1978)*. Paris: Gallimard.
- Foucault, M. (2009). *Nacimiento de la biopolítica. Curso del Collège de France (1978-1979)*. Madrid: Akal.
- Foucault, M., (2008). *Seguridad, territorio, población. Curso del Collège de France, (1977-1978)*. Tres Cantos, Madrid: Akal Ediciones.
- FRA - European Union Agency for Fundamental Rights. (2011). *Coping with a Fundamental Rights Emergency. The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner*. Luxembourg.

- FRA - European Union Agency for Fundamental Rights. (2013). *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Frontex. (2010). *Annual Risk Analysis 2010*. Warsaw.
- Frontex. (2011). *Annual Risk Analysis 2011*. Warsaw.
- Frontex. (2015). *Annual Risk Analysis 2015*. Warsaw.
- Frontex. (2019). *Annual Risk Analysis 2019*. Warsaw.
- Frontex, y Lodge, A. (2010). *Beyond the Frontiers. Frontex: the First Five Years*. Wraslaw: Frontex Information and Transparency Team.
- García Andrade, P., Martín, I., Vita, V., y Mananashvili, S. (2015). *EU Cooperation with third countries in the field of migration*. Brussels. LIBE Committee – European Parliament.
- Garelli, G., Scirba, A., y Tazzioli, M. (2018). Mediterranean Struggles for Movement and the European Government of Bodies: An Interview with Étienne Balibar and Nicholas De Genova. *Antipode*, 50(3), 748-762.
- Garelli, G., y Tazzioli, M. (2018). The biopolitical warfare on migrants: EU Naval Force and NATO operations of migration government in the Mediterranean. *Critical Military Studies*, 4(2), 181–200.
- Garner, S. (2013). The racialisation of asylum in provincial England: class, place and whiteness. *Identities*, 20(5), 503–521.
- Gellner, E. (1994). *Naciones y Nacionalismo*. Madrid: Alianza.
- Gil Araújo, S. (2006). *Las argucias de la integración. Construcción nacional y gobierno de lo social a través de las políticas de integración de inmigrantes. Los casos de Cataluña y Madrid*. (Tesis Doctoral). Universidad Complutense de Madrid y Universidad de Granada.
- Godelier, M. (1984). *Lo ideal y lo material*. Madrid: Taurus.
- Gorodzeisky, A., y Semyonov, M. (2009). Terms of exclusion: Public views towards admission and allocation of rights to immigrants in European countries. *Ethnic and Racial Studies*, 32(3), 401–423.
- Habermas, J. (2002). *Identidades nacionales y postnacionales*. Madrid: Tecnos.
- Habermas, J. (2012). *La constitución de Europa*. Madrid: Trotta.
- Hall, A. (2012). *Border watch: cultures of immigration, detention and control*. London: Pluto Press.
- Hess, S. (2017). De- and Restabilising Schengen . The European Border Regime After the Summer of Migration. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 56, 47–78.
- Himmrich, J. (2018). *A 'Hybrid Threat'? European militaries and migration*. London.
- Honneth, A. (Ed.), Butler, J., Geuss, R., y Lear, J. (2008). *Reification: a new look at an old idea*. New York: Oxford Press.

- Horii, S. (2016). The effect of Frontex's risk analysis on the European border controls. *European Politics and Society*, 17(2), 242–258.
- Ignatieff, M. (2000). I. Human Rights as Politics II. Human Rights as Idolatry. *The Tanner Lectures on Human Values*, Delivered at Princeton University, 287–349.
- Ilcan, S., y Rygiel, K. (2015). “Resiliency Humanitarianism”: Responsibilizing Refugees through Humanitarian Emergency Governance in the Camp. *International Political Sociology*. 9(4), 333–351.
- İşleyen, B. (2018). Turkey's governance of irregular migration at European Union borders: Emerging geographies of care and control. *Environment and Planning D: Society and Space*, 36(5), 849–866.
- Jaegermann, Z. (2011). El estatus “irregular” de los/as inmigrantes como una construcción socio-política. *Itinerarios*, 13, 207–224.
- Jandl, M., y Doomernik, J. (Eds.) (2008). *Modes of Migration Regulation and Control in Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Jarrín Morán, A., Rodríguez García, D., y de Lucas, J. (2012). Los centros de internamiento de extranjeros en España: Origen, funcionamiento e implicaciones jurídico-sociales. *Documentos CIDOB Migraciones*, 26, 1–16.
- Klepp, S. (2010). A Contested Asylum System: The European Union between Refugee Protection and Border Control in the Mediterranean Sea. *European Journal of Migration and Law*, 12, 1–21.
- Krause, M. (2008). Undocumented Migrants. *European Journal of Political Theory*, 7(3), 331–348.
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.
- Lahav, G. (1998). Immigration and the state: the devolution and privatisation of immigration control in the EU. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24(4), 675–694.
- Lavenex, S. (2006). Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control. *West European Politics*, 29(2), 329–350.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- Legomsky, S. H. (2007). The new path of immigration law: asymmetric incorporation of criminaljustice norms. *Washington and Lee Law Review*, 64(2), 469–530.
- Léonard, S. (2010). EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices. *European Security*, 19(2), 231–254.
- Lester, E. (2018). *Making Migration Law. The Foreigner, Sovereignty, and the Case of Australia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- López Aguilar, J. F. (2015). Frontex: primera década (2005-2015). HuffingtonPost. https://www.huffingtonpost.es/juan-fernando-lopez-aguilar/frontex-primera-decada-20_b_6711454.html

- Loyd, J. M., Mitchelson, M., y Burridge, A. (2012). *Beyond walls and cages : prisons, borders, and global crisis*. Atenas: University of Georgia Press.
- Maine, H. (1893). *El Derecho Antiguo Considerado En Sus Relaciones Parte General. El derecho antiguo*. Madrid: Escuela Tipográfica del Hospicio.
- Majcher, I. (2013). "Crimmigration" in the European Union through the Lens of Immigration Detention. *Global Detention Project Working Paper*, (6).
- Malkki, L. H. (1995). Refugees and Exile: From Refugee Studies to the National Order of Things. *Annual Review of Anthropology*, 24, 495-523.
- Malkki, L. H. (1996). Speechless Emissaries: Refugees, Humanitarianism, and Dehistoricization. *Cultural Anthropology*, 11(3), 377-404.
- Martín Díaz, E., Melis Maynar, A., y Sanz Casas, G. (2001). *Mercados de trabajo e inmigración extracomunitaria en la agricultura mediterránea*. Sevilla: Junta de Andalucía. Consejería de Asuntos Sociales.
- Martin, S. F. (2014). *International Migration*. New York: Cambridge University Press.
- Mbembé, J.-A. (2003). Necropolitics. *Public Culture*, 15(1), 11-40.
- Menéndez, A. J. (2016). The Refugee Crisis: Between Human Tragedy and Symptom of the Structural Crisis of European Integration. *European Law Journal*, 22(4), 388-416.
- Mezzadra, S. (2005). *Derecho de Fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Mezzadra, S. (2011). The gaze of autonomy: capitalism, migration and social struggles. En V. Squire (Ed.), *The Contested Politics of Mobility Borderzones and Irregularity* (pp. 141-162). London: Routledge.
- Mezzadra, S., y Neilson, B. (2017). *La frontera como método o la multiplicación del trabajo*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Moreno-Lax, V. (2012). Hirsi Jamaa and Others v Italy or the Strasbourg Court versus Extraterritorial Migration Control?. *Human Rights Law Review*, 12(3), 574-598.
- Moreno-Lax, V. (2018). The EU Humanitarian Border and the Securitization of Human Rights: The 'Rescue-Through-Interdiction/Rescue-Without-Protection' Paradigm. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(1), 119-140.
- Mungianu, R. (2013). Frontex: Towards a Common Policy on External Border Control. *European Journal of Migration and Law*, 15(4), 359-385.
- Naïr, S. 1946-. (2016). *Refugiados : frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*. Madrid: Crítica.
- Neal, A. W. (2009). Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 47(2), 333-356.
- Niemann, A., y Zaun, N. (2018). EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(1), 3-22.

- Orav, A., y Apap, J. (2017). *Briefing EU Legislation in Progress. Safe countries of origin: Proposed common EU list*. Brussels.
- Orford, A. (2010). The Passions of Protection: Sovereign Authority and Humanitarian War. En D. Fassin y M. Pandolfi (Eds.), *Contemporary States of Emergency: The Politics of Military and Humanitarian Interventions* (pp. 335–356). New York: Zone Books.
- Palenzuela Chamorro, P. (1995). Las culturas del trabajo: Una aproximación antropológica. *Sociología Del Trabajo*, (24), 3–28.
- Pallister-Wilkins, P. (2015). The humanitarian politics of european border policing: Frontex and border police in evros. *International Political Sociology*, 9(1), 53-69.
- Papadopoulos, D., y Tsianos, V. S. (2013). After citizenship: autonomy of migration, organisational ontology and mobile commons. *Citizenship Studies*, 17(2), 178–196.
- Pernía Ibáñez, L., Rodríguez Candela, J. L., y Ruiz Enciso, G. (2010). *Cárceles encubiertas: centros de internamiento de extranjeros*. San Sebastián: GAKOA.
- Pickering, S., y Weber, L. (Eds.). (2006). *Borders, mobility and technologies of control*. Dordrecht: Springer Netherlands.
- Puggioni, R. (2014). Against Camps' Violence: Some Voices on Italian Holding Centres. *Political Studies*, 62(4), 945–960.
- Rahola, F. (2003). *Zone definitivamente temporanee. I luoghi dell'umanità in eccesso*. Verona: Ombre corte.
- Rahola, F. (2007). La forme-camp. Pour une généalogie des lieux de transit et d'internement du présent. *Cultures y Conflits*, (68), 31–50.
- Rehrl, J. (Ed.), Lindstrom, G., Biscop, S., Engel, R., Iklody, G., Amorim, L., de Ojeda, D., Legrand, J., Kammel, A., Serrano, P., Xavier, A. I., Tsitsikostas, G., Fearon, F., Schrötter, F., Rehrl, J., Löser, B., Giesecke, J. P., Maas, J., Saurugg, H., Järvinen, T., Lodder, D., Rutter, K. G., Scuppa, G., Missiroli, A., Legai, P., Domecq, J., Ganslandt, C., Savary, M., Boutillier, C., Sailer, H., Mengelberg, S., Malikkides, C., Koukhol, H., Dubois, D., y Gell, H. (2017). *Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Vienna: Armed Forces Printing Centre.
- Rigo, E. (2007). *Europa di confine. Trasformazioni della cittadinanza nell'Unione allargata*. Roma: Maltemi.
- Rodriguez, R. M. (2013). Beyond citizenship: emergent forms of political subjectivity amongst migrants. *Identities*, 20(6), 738–754.
- Rosenfeld, M. (2005). Dilemas de la Participación Social: El encuentro entre las Políticas Públicas y la sociedad civil. *Cuadernos de Observatorio Social*, 7, 1–19.
- Rygiel, K. (2011). Bordering solidarities: Migrant activism and the politics of movement and camps at Calais. *Citizenship Studies*, 15(1), 1–19.
- Rygiel, K. (2016). Dying to live: migrant deaths and citizenship politics along European borders: transgressions, disruptions, and mobilizations. *Citizenship Studies*, 20(5), 545–560.
- Sales, R. (2005). Secure Borders, Safe Haven: A contradiction in terms?. *Ethnic and Racial Studies*, 28(3), 445–462.

- Sandri, E. (2018). 'Volunteer humanitarianism': Volunteers and humanitarian aid in the jungle refugee camp of Calais. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(1), 65–80.
- Sassen, S. (2013a). *Inmigración y ciudadanos. De las migraciones masivas a la Europa Fortaleza*. Madrid: Siglo XXI.
- Sassen, S. (2013b). *Territorio, autoridad y derechos*. Madrid: Katz.
- Sassen, S. (2015). *Expulsiones : brutalidad y complejidad en la economía global*. Madrid : Katz.
- Schuster, L. (2005). A Sledgehammer to Crack a Nut: Deportation, Detention and Dispersal in Europe. *Social Policy and Administration*, 39(6), 606–621.
- Silverman, S. J., y Massa, E. (2012). Why Immigration Detention is Unique. *Population, Space and Place*, 18(6), 677–686.
- Solanes, Á. (2010). Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010. *Revista Del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, (90), 77–102.
- Solanes Corella, Á. (2016). Un análisis crítico de los Centros de Internamiento de Extranjeros en España. *Revista Telemática de Filosofía Del Derecho*, 19, 37–76.
- Soler García, C. (2017). La guardia europea de fronteras y costas: ¿Un avance respecto a Frontex? Una valoración provisional. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (34), 1–44.
- Stierl, M. (2018). A Fleet of Mediterranean Border Humanitarians. *Antipode*, 50(3), 704–724.
- Stumpf, J. P. (2006). The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power. *Am. U. L. Rev.*, 56(367), 1689–1699.
- Suárez Navaz, L. (2004). *Rebordering the Mediterranean: boundaries and citizenship in southern Europe*. New York: Berghahn Books.
- Tazzioli, M. (2016). Border displacements. Challenging the politics of rescue between Mare Nostrum and Triton. *Migration Studies*, 4(1), 1–19.
- Tazzioli, M. (2017). Containment through mobility: migrants' spatial disobediences and the reshaping of control through the hotspot system. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1–16.
- Tazzioli, M. (2018). Containment through mobility: migrants' spatial disobediences and the reshaping of control through the hotspot system. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(16), 2764–2779.
- Tazzioli, M., y Garelli, G. (2018). Containment beyond detention: The hotspot system and disrupted migration movements across Europe. *Environment and Planning D: Society and Space*, 0(0), 1-19.
- Ticktin, M. (2014). Transnational Humanitarianism. *Annual Review of Anthropology*, 43(1), 273–289.
- Ticktin, M. (2015). Los problemas de las fronteras humanitarias. *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, LXX(2), 291–297.

- Torpey, J. (2000). *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship, and the State*. New York: Cambridge University Press.
- Traoré, A., y Diop, B. B. (2014). Imposturas africanas. *NLR*, 87, 69–83.
- Tsianos, V., y Karakayali, S. (2010). Transnational Migration and the Emergence of the European Border Regime: An Ethnographic Analysis. *European Journal of Social Theory*, 13(3), 373–387.
- Valluy, J. (2005). La nouvelle Europe politique des camps d'exilés: genèse d'une source élitaine de phobie et de répression des étrangers. *Cultures y Conflits*, (57), 13–69.
- Van Baar, H. (2014). The Centripetal Dimension of the EU 's External Border Regime. *Etnofoor*, 26(2), 87–93.
- Vaughan-Williams, N. (2008). Borderwork beyond Inside/Outside? Frontex, the Citizen-Detective and the War on Terror. *Space and Polity*, 12(1), 63–79.
- Vaughan-Williams, N. (2015a). *Europe's Border Crisis*. Oxford: Oxford University Press.
- Vaughan-Williams, N. (2015b). "We are not animals!" Humanitarian border security and zoopolitical spaces in Europe. *Political Geography*, 45, 1–10.
- Villegas, P. E. (2015). Moments of Humiliation, Intimidation and Implied 'Illegality': Encounters with Immigration Officials at the Border and the Performance of Sovereignty. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(14), 2357–2375.
- Wallerstein, I. M. (2006). *Análisis de sistemas-mundo: una introducción*. Madrid: Siglo XXI.
- Walters, W. (2011). Foucault and Frontiers : Notes on the Birth of the Humanitarian Border. En U. Bröckling, S. Krasmann, y T. Lemke (Eds.), *Governmentality: Current Issues and Future Challenges* (pp. 138–164). New York: Routledge.
- Webber, F. (2011). How voluntary are voluntary returns?. *Race y Class*, 52(4), 98–107.
- Webber, F. (2012). *Borderline Justice. The Fight for Refugee and Migrant Rights*. New York: Pluto Press.

Capítulo 5. Ceuta y Melilla. Las fronteras europeas en África.

“Siempre he pensado que Europa se haría en las crisis, y que será la suma de las soluciones que le demos a dichas crisis”.

Jean Monnet, Memorias.

Las puertas del “Río Grande de Europa” (Carr, 2012), comparado en su tragedia y en la crueldad con las fronteras de EE.UU con México (Bejarano, Morales, y Saddiki, 2012), su imagen inmortalizada por José Palazón en la fotografía “Paisaje de Desolación”⁶⁴⁰, los antiguos enclaves coloniales de Ceuta y Melilla han sido el símbolo más visible de la “Europa Fortaleza” desde los años noventa (Ferrer-Gallardo y Albet-Mas, 2016). Sin embargo, la configuración de estas ciudades autónomas como zonas de frontera ha sido un proceso más profundo y complejo que el de su “fortificación”, centrada en la construcción de los “perímetros fronterizos” vallados. Ceuta y Melilla han sido dos entornos clave en la configuración de la política migratoria no sólo de España sino de toda Europa y en aspectos mucho más amplios que la producción de muros.

Para comenzar a analizar cómo estos enclaves del pasado colonial se han convertido en el “proyecto piloto” de las zonas y lugares de frontera de Europa hay que tener en cuenta su peculiaridad. Situados en el norte de África, son los únicos territorios de un Estado Miembro de la Unión Europea en África (si excluimos a las Islas Canarias) desde que Argelia se independizara poco después del Tratado de Roma y dejara de ser una “provincia” francesa. Con la independencia de Marruecos en 1956, Ceuta y Melilla se convirtieron en dos ciudades ni devueltas ni reconocidas como extranjeras por el nuevo estado marroquí. Su particular situación se debía a la importancia estratégica de ambos lugares, que la dictadura franquista siempre se esforzó por mantener. Por otra parte, la retirada del gobierno español no había supuesto una “revolución social”: los rifeños, antiguos enemigos de los colonizadores españoles eran igualmente enemigos de la nueva monarquía de Marruecos, algo que se puede constatar en la propia biografía de Abd el-Krim (Madariaga, 2009; Salafranca, 2004) y cuyas consecuencias políticas siguen muy vigentes en la actualidad (algo sobre lo que volveremos más adelante). La nueva monarquía se vinculó a las élites coloniales, especialmente para la gestión de esta región “rebelde”, y mantuvo fuertes vínculos con las antiguas metrópolis en relación a la nueva configuración de las instituciones (especialmente las administrativas y de enseñanza superior). Así, la presencia española en el norte de África estuvo asegurada y, a pesar de que en determinadas ocasiones se ha intensificado la reclamación política sobre la soberanía de estas dos ciudades, la propia existencia y el atractivo de las mismas está vinculada a su condición de ciudades autónomas españolas. Mucho antes de ser la cristalización más visible de la “Europa Fortaleza”, la propia existencia de Ceuta y Melilla dependía de su condición de zonas de frontera, aunque en algunos aspectos de manera muy distinta que en la actualidad.

En esta sección vamos a hacer frente al carácter múltiple de Ceuta y Melilla como zonas de frontera que son, al mismo tiempo: (1) El escenario del espectáculo de frontera más violento

⁶⁴⁰ https://www.eldiario.es/desalambre/FOTOS-Melilla-premio-Luis-Valtuenas_12_336086390.html

de toda Europa, de donde han surgido las imágenes que han configurado la narración de la “invasión africana” a la “Europa Fortaleza”. (2) Una zona de frontera en la que se produce una imbricación particular de las formas de gobierno securitario-humanitario con los marcos jurídicos, en constante tensión con el marco normativo de la cotidianidad de estas zonas. (3) Fronteras externalizadas, en tanto que han sido el modelo para “planes de acción” y otros instrumentos que se han desarrollado con otros vecinos como “Marruecos”. (4) Zonas con una enorme particularidad en cuanto al comercio y al trabajo, vinculada a las regulaciones especiales y a la consolidación de prácticas “informales” que se han constituido en el auténtico motor de una industria transnacional.

5.1. La construcción de un nuevo tipo de frontera. Imaginando la fortaleza.

Más allá de cualquier tipo de dinámica empírica, es innegable que Ceuta y Melilla se han convertido en escenarios centrales del espectáculo de las fronteras en España y en Europa. Poco ha importado cuanto se haya insistido en que la mayoría de los migrantes han accedido de manera regular a España y que la irregularidad es sobrevenida (Aja y Arango, 2005) y fruto de las propias limitaciones y “de la poca operatividad legal que por ausencia de mecanismos adecuados generaba en sí misma irregularidad” (Solanes, 2010: 81). El proceso de “re-fronterización” del Mediterráneo (Suárez Navaz, 2004) ha tenido en los espectáculos de Ceuta y Melilla una de sus expresiones más impactantes, siendo la base para los discursos de la invasión (Casas-Cortes et al., 2014: 5), una invasión mitificada (De Haas, 2008) y cuyo mito se ha asumido en otros contextos y zonas de frontera europeas (Chouliaraki y Musarò, 2017). La enorme relevancia y anclaje en los procesos de imaginación social de la realidad de los ciudadanos españoles y europeos de estos espectáculos de frontera son sorprendentes, más aún si tenemos en cuenta que hace cuarenta años las fronteras de Ceuta y Melilla eran completamente permeables, y no estaban representadas más que por una línea en el suelo y unos demarcadores en los montes de Ceuta y en los llanos de Melilla.

En este apartado me gustaría repasar tres fases clave⁶⁴¹ en la producción de estos espectáculos: (1) La construcción de las “vallas”; (2) La gran “crisis de las vallas”; y (3) La banalidad del espectáculo.

5.1.1. La construcción de las “vallas”.

En 1985, cuando España accede a la entonces Comunidad Económica Europea, Ceuta y Melilla pasarán a tener una consideración muy particular en la configuración de la incorporación de España. Este mismo año, y como parte de las exigencias para adaptarse a la nueva realidad de las políticas comunitarias, en España se aprobó la primera ley de extranjería moderna (hasta el momento seguía en vigor las disposiciones jurídicas de época de las dictaduras). En Ceuta y

⁶⁴¹ Para la reconstrucción de los procesos históricos de Ceuta y Melilla me baso simultáneamente en una investigación bibliográfica y en la recopilación de testimonios de fuentes directas que vivieron estos procesos. Una mención particular se merecen los informes de la Asociación Pro-Derechos Humanos de Andalucía sobre la Frontera Sur, que gracias a su continuidad se han convertido en una referencia obligada para este tipo de análisis. <https://www.apdha.org/informes-migraciones/>

Melilla, una gran parte de los habitantes de las ciudades vivieron un proceso de extranjerización, que los llevó a ser considerados extranjeros a pesar de haber nacido en muchos casos en estas ciudades autónomas. La situación de estas personas se resolvió con un primer (y a menudo olvidado en la literatura de las ciencias jurídicas al respecto) proceso de naturalización que se llevó a cabo tras grandes movilizaciones de parte de la ciudadanía que estaba quedando excluida. Esto nos muestra la poca relevancia que había tenido en la cotidianeidad de Ceuta y Melilla la ciudadanía, la pertenencia política a comunidad del estado-nación; la vida en Ceuta y Melilla se organizaba en base a la pertenencia a la comunidad local, en base a la vecindad como elemento de vertebración de las relaciones sociales. El establecimiento de la Ley de Extranjería 7/1985 se proyectaba como nueva base jurídica pero también como una nueva base sobre la que construir las relaciones interétnicas, un cambio en el paradigma de pertenencia y en los criterios de elegibilidad. Esta ley introducía el paradigma de la “legalidad” como elemento de exclusión/inclusión diferencial, dando la entrada a la reconfiguración de las “fronteras étnicas” en torno a la categorización administrativa de los extranjeros. Esta base no fue directamente asumida, sino que vino a competir con otros marcos y otras lógicas de identificación, con otras formas de imaginación de las relaciones sociales y fue sólo a través de un paulatino proceso histórico que fue incorporada y asumida en las relaciones de cotidianeidad, de manera particular para los distintos contextos socioculturales (Suárez Navaz, 2004). En Ceuta y Melilla, esta forma de distinción y demarcación étnica, basada en un principio técnico jurídico-administrativo, pasaba a entrar en competencia (y también en socorro) de unas dinámicas de demarcación étnica basadas en los antiguos principios coloniales que estaban fuertemente ligados a la religión como factor clave de diferenciación (Soto Bermant, 2017). Más allá de esta cuestión, lo que me interesa destacar es la no espectacularización de este proceso de naturalización hasta el punto de que ha sido prácticamente olvidado en la literatura experta y mucho más en los discursos políticos posteriores sobre la inmigración a Ceuta y Melilla.

Por otra parte, como señala el “Protocolo nº2 del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas”⁶⁴², durante las negociaciones de adhesión las ciudades de Ceuta y Melilla (al igual que las islas canarias) fueron excluidas de la incorporación a las políticas comunitarias de aduanas, en búsqueda de mantener un beneficio tanto para la importación como para la exportación de productos agrícolas, pesqueros y manufacturados a estas ciudades. Esto guardaba relación con dos cuestiones centrales en la época: (a) los graves problemas económicos de gran parte de la población de estas ciudades, que se beneficiaba de la ventaja fiscal; y, sobre todo, (b) la enorme importancia estratégica de mantener estos puertos como “zonas de comercio libre” a través de los cuales se desarrollaba una “guerra” comercial contra Marruecos, hacia donde transitaban de manera informal y sin tener que pagar impuestos aduaneros los bienes que llegaban a Ceuta. Este tipo de comercio informal, que filtra bienes importados a Marruecos evitando el control del estado, era fundamental para la pervivencia económica de Ceuta y Melilla, puesto que gran parte de los recursos económicos de la ciudad se basaban en la tasación sobre los comercios y sus beneficios, que eran además una enorme fuente de trabajo para ciudades en las que el desempleo ha sido estructuralmente muy elevado hasta la actualidad. En este contexto la inmigración no era una

⁶⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A11985I%2FPRO%2F02>

de las preocupaciones ni de las cuestiones socio-políticas de primer orden en las ciudades autónomas.

Será hasta finales de los años 80 cuando la situación comience a cambiar. En noviembre de 1988 se produce el primer naufragio de una “patera” en el estrecho de Gibraltar⁶⁴³. Es en este momento cuando la inmigración comienza a configurarse como espectáculo. Es interesante señalar como a nivel europeo comienza a trabajarse por una mayor presencia e inversión europea en las áreas de fronteras exteriores. En el “Diario Oficial de las Comunidades Europeas, N° C 158. Viernes, 26 de mayo de 1989” (Parlamento Europeo, 1989: 55, 364), se muestra cómo antes de la entrada en vigor del Acervo Schengen, como parte del marco normativo institucional de la Unión Europea, se estaba desarrollando ya unas dinámicas políticas en las que la libertad de circulación interior se limitaba⁶⁴⁴. Se comenzó a otorgar una importancia creciente a las fronteras exteriores como ámbito de gobierno. Además, se establecían las bases para el uso de fondos FEDER para las construcciones públicas de importancia política en las zonas de frontera exterior; ya que en aquella época la inmigración no era una cuestión política de primer orden, estas medidas estaban vinculadas a establecer puestos de aduanas para el comercio con las “economías dirigidas”⁶⁴⁵ pero que posteriormente se usarán, como veremos en Ceuta y Melilla, para la construcción de las “vallas”, acuartelamientos, y otras estructuras que han configurado la frontera como “fortaleza”.

En la década de 1990 es cuando la situación de Ceuta y Melilla se transforma. Durante gran parte de los años 90 las ciudades de Ceuta y Melilla siguieron manteniendo su natural y tradicional apertura al entorno, con un tránsito de personas fluido a través de las fronteras marcadas pero no fortificadas. Sin embargo, fue la llegada de migrantes negros (el término “subsaharianos” es el que suele emplear la literatura académica y mediática) el primer momento en el que la inmigración fue espectacularizada en Ceuta y Melilla. A diferencia de los conflictos “internos” de las localidades de Ceuta y Melilla por los efectos de exclusión de la entrada en vigor de la Ley de Extranjería 7/1985, los primeros efectos de esta ley en el rechazo ante la llegada de migrantes negros recibieron una enorme atención mediática, una visibilización de la necesidad de “reforzar” las fronteras para aplicar los nuevos criterios del paradigma de la gestión de las migraciones. Aunque la migración que accedía irregularmente a Ceuta y Melilla era principalmente marroquí, y aunque fueran también marroquíes en su mayoría los migrantes que se embarcaban en los periplos de las “pateras”, la imagen de la otredad extrema de los negros fue rápidamente explotada. Fue en ese entonces cuando se comenzaron a producir los primeros fenómenos de violencia extrema en los albores de la “lucha contra la inmigración ilegal” (como se la designó en sus orígenes). En 1993 se inicia la construcción de las vallas de Ceuta, que se terminará en 1995. En 1998, se construirán las vallas de Melilla. Estos vallados dan inicio tras haberse acordado con Marruecos un régimen

⁶⁴³ <https://andaluciainformacion.es/campo-de-gibraltar/785353/la-apdha-recuerda-el-30-aniversario-del-primer-naufragio-de-una-patera/#>

⁶⁴⁴ Doc. A 2-78/89 RESOLUCIÓN sobre la simplificación de formalidades en el transporte transfronterizo de personas y mercancías dentro de la Comunidad - p. 57

⁶⁴⁵ Doc. A 2-117/89 RESOLUCIÓN sobre la elaboración de un programa de desarrollo para las regiones con dificultades y el fortalecimiento de la cooperación en las fronteras exteriores de la Comunidad – p. 364

especial para trabajadores transfronterizos para los habitantes de las regiones colindantes a las dos ciudades autónomas y firmar el que sería el primer “Acuerdo Bilateral de Readmisión” de España, firmado en 1992 y que se aplicó de manera provisional y a la espera de la ratificación por 20 años (volveremos sobre esto). En su teorización sobre las fronteras biopolíticas, W. Walters (2002: 572) señala la “militarización de este ensamblaje”:

“Donde lo biopolítico está sobrecodificado con la frontera geopolítica. En tales casos, la frontera fortificada es reemergente. Esta tendencia también puede observarse en la frontera exterior de la UE. Por ejemplo, a través de una iniciativa conjunta española y de la UE, la frontera terrestre entre Marruecos y el enclave español de Ceuta en la costa norteafricana ha sido fortificada con alambre de púas, detectores sensoriales, focos y circuito cerrado de televisión. Según Statewatch, esto fue clasificado como un proyecto militar”.

A partir de este momento se instauró una dinámica de gobierno dirigido a acentuar la representación de los migrantes “ilegales” como una amenaza a la seguridad y, tras la “necesaria fortificación” de los enclaves de Ceuta y Melilla, como un problema con el que España debía lidiar de la manera más expeditiva y enérgica posible. Se producen dos episodios históricos que definen la inclusión de una fuerte violencia simbólica y física en las nuevas dinámicas de gobierno sobre las migraciones en y a través de las fronteras, una violencia que pasará a ser desde aquel momento un elemento constitutivo vital de este nuevo régimen: (1) el episodio de las murallas de El Angulo, y (2) La expulsión de 103 migrantes desde Melilla.

El primero de estos casos está relacionado con los migrantes negros que vivían en situación de indigencia en Ceuta, a los que se les había “permitido” residir en las murallas históricas de El Angulo, que en aquella época se encontraban en ruinas y no habían sido todavía patrimonializadas. En aquel lugar, donde su presencia era gestionada entre la contención y el abandono, los migrantes vivían en condiciones deplorables mientras esperaban un permiso de tránsito a la península ibérica que parecía no llegar nunca. A finales de 1995 los migrantes organizaron una manifestación para protestar contra el gobierno por su situación de ostracismo. La respuesta policial fue brutal: cargas de la policía y la guardia civil contra los migrantes, que eran también golpeados por ciudadanos ceutíes (algunos vinculados a los cuerpos de seguridad o a los cuerpos militares pero vestidos de civil al no estar en servicio) con palos, disparos... Es muy interesante la crónica que realiza, muchos años después y coincidiendo con su retiro profesional, el que era en aquel entonces el Comisario de policía de Ceuta, José María Deira (Aznar, 2010). Reproduzco un breve fragmento de la entrevista:

– Todo empezó con la invasión de los kurdos.

– Efectivamente, teníamos entre setenta y ochenta kurdos desperdigados por la ciudad. No sabíamos cómo habían llegado. Suponía un grave problema y necesitábamos realizar una operación monstruo para sacarlos de Ceuta y devolverles a su país, concretamente a Málaga, donde se había fletado un avión para devolverles a Turquía. Desde las tres o las cuatro de la mañana estábamos en danza, localizando kurdos por todas partes. Nos mandaron muy pocos refuerzos y esos refuerzos eran únicamente para esta operación de los kurdos, la cual, desde luego salió brillantísima.

– Pero los subsaharianos entendieron otra cosa.

– Ya no era ese colectivo ni de cincuenta o cien, sino cerca de mil. Entendieron que sacábamos a los kurdos y que ellos se quedaban en Ceuta. Fueron a la Delegación del Gobierno, allí no les atendió nadie, porque estaba celebrándose en Sevilla la festividad de la Patrona de la Guardia Civil y entonces se sublevaron de aquella manera. A mí no me quedó más remedio que dar la orden de que los agentes que estaban en el barco con los kurdos ya a bordo desembarcaran y que echaran una mano para contener esa rebelión.

La “pregunta” con la que se inicia este fragmento es una muestra ejemplar de cómo la retórica de la invasión, quince años después del suceso, ya está completamente incorporada en la conciencia y el imaginario colectivo. Es interesante también porque muestra, al igual que lo analizado en Calais (Capítulo 6), como las formas de racialización de los grupos estigmatizados por las dinámicas de gobierno de las migraciones no implican una configuración estática de las prácticas de exclusión / inclusión diferencial hacia esos grupos: los kurdos que fueron “cazados” en 1995 para ser devueltos a Turquía han sido uno de los colectivos más positivamente definidos al ser representados como los refugiados *par excellence* durante las “crisis de los refugiados”. Además, este breve fragmento ejemplifica el *modus operandi* de la época, caracterizado por soluciones ad hoc organizadas sobre la capacidad expeditiva de los actores securitarios a los que otorgaban una enorme capacidad de discrecionalidad en la aplicación de los controles sobre los migrantes: la realización de redadas nocturnas para deportaciones masivas, la implicación de agentes securitarios en procesos de represión violenta fuera de los límites de sus funciones, la valoración de los procedimientos en función de la represión, las formas en las que los problemas sociales que resultan de las nuevas dinámicas de exclusión e inclusión diferencial son convertidos en problemas de seguridad y “gestionados” a través de agentes securitarios y de medios en muchos casos muy violentos que, como en los casos de violencia que hemos visto en Calais, se realizan recurriendo a la nocturnidad, mostrándonos los límites de la representación y espectacularización del control, donde se muestra la violencia “legítima” y ocultándose la violencia más extrema.

Este episodio es importante porque nos permite apreciar cómo el orden normativo, que hemos definido como la estructura que guía la toma de decisiones en el gobierno de la cotidianidad, se forma paralelamente a la constitución del nuevo orden jurídico, no como un mecanismo de suplantación o perversión de lo jurídico sino como una proyección y ampliación del mismo, como una adaptación a las necesidades de la empírica de gobierno en base a lógicas (en este caso, las securitarias) que son ajenas al campo jurídico. Las formas de violencia física y simbólica que pasan a ser elementos estructurales en el orden normativo de las dinámicas de gobierno de las migraciones en y a través de las fronteras son fruto de la adaptación a la cotidianidad del gobierno del nuevo marco jurídico y del nuevo paradigma de la gestión de las migraciones. Será a través de la importancia que cobran los actores securitarios en la aplicación de estas dinámicas de gobierno que los conocimientos que estos generan (así como las formas de conocimiento y las mecánicas de validación del conocimiento) pasan a ser incorporados en el proceso socio-histórico y así, acabaran siendo incorporados como elementos importantes en la formulación del propio marco jurídico del que fueron ajenos una vez en España y Europa. En el segundo caso que presentamos se observa mejor

este proceso de imbricación entre el marco normativo y el jurídico, en el que progresivamente unos conocimientos (insisto, con sus formas de producción y sus formas de validación propias) van incorporándose en la discusión legislativa, en la configuración jurídica y en la interpretación dentro del campo jurídico.

En 1996, un año después de los sucesos de El Angulo en Ceuta, la ciudad de Melilla vivió su propio proceso de “caza”. De manera muy similar a lo sucedido en Ceuta, los migrantes negros se organizaron para protestar por las condiciones de “olvido” en las que se desarrollaba su vida, en una espera indefinida de autorización para ir a la península. La respuesta fue una fuerte represión de la manifestación por parte de la policía y la detención sumaria de los casi doscientos participantes. A partir de esa detención se realizó un proceso ad hoc y exprés de deportación de 103 de los migrantes detenidos, que fueron llevados a Málaga (pensando que eran trasladados a la península) y allí fueron subidos a un avión que los deportó, siendo esposados y sedados para evitar cualquier resistencia, como reconocería más tarde el propio Ministerio de Interior⁶⁴⁶. Esto suponía una violación directa contra los derechos más básicos de las personas que fueron deportadas en estas condiciones. Además, en 1996 España no había suscrito ninguno de los acuerdos para la deportación de extranjeros con los países de África que cerraría durante la primera década del s. XXI⁶⁴⁷. Esta actuación inició un debate parlamentario en el que se por una parte se naturalizaba la necesidad de la deportación y la deportabilidad de los extranjeros en situación irregular, y por otro se creaba una contraposición entre la argumentación de establecer una aplicación humana (humanitaria) de estas formas de expulsión y un discurso radical de “realpolitik”, en el cual se legitimaba el carácter extremo y punitivo de estas medidas por la extrema necesidad de solventar el problema: El entonces recién elegido presidente, J. M. Aznar, formuló la célebre sentencia: “teníamos un problema y lo hemos solucionado”⁶⁴⁸. Como señalan L. Rojo Martín y T. A. Van Dijk (1998: 230), en su análisis del discurso parlamentario del Ministro del Interior Mayor Oreja sobre este episodio de expulsión:

“La justificación es una explicación discursiva de acciones pasadas cuyo objetivo es el de persuadir a un público crítico de que dichas acciones eran aceptables dentro del orden normativo, es decir, que fueron conformes a la ley, a las normas sociales imperantes o a otros principios normativos de conducta social adecuada. Las estrategias a todos los niveles del texto o conversación pueden emplearse para lograr dichas versiones persuasivas. Así, en el discurso de Mayor Oreja, encontramos estrategias semánticas globales que tienen como objetivo la aceptabilidad de la expulsión, esto es, su legalidad, respeto por los procedimientos legales y burocráticos, su cuidadosa ejecución, su autorización por organismos estatales y profesionales apropiados, y las circunstancias especiales como eran la amenaza al orden público” (énfasis añadido).

Este caso, en su proyección como espectáculo, participó en la legitimación a nivel estatal de un orden normativo que sobrepasaba (claramente) las posibilidades del marco jurídico y abría la

⁶⁴⁶ https://elpais.com/diario/1996/07/20/espana/837813620_850215.html

⁶⁴⁷ Para un repaso de estos acuerdos ver: Asín Cabrera, 2008.

⁶⁴⁸ https://elpais.com/diario/1996/07/21/espana/837900022_850215.html Es destacable que en aquel momento la justificación del Portavoz del Gobierno Miguel Ángel Rodríguez Bajón, quién afirmó que no se hizo “nada especial que no se viniera haciendo antes”.

vía de posibilidades a que ciertas prácticas y discursos fueran primero imaginados a nivel social y posteriormente incorporados y puestos en acción.

El potencial del espectáculo en la naturalización de las dinámicas de gobierno y de los marcos normativos, y su capacidad performativa sobre el ámbito legislativo y el ámbito jurídico se hacen evidentes en el devenir del proceso histórico. El segundo gobierno de Aznar convertirá en uno de sus principales objetivos la intensificación de la lucha contra la “inmigración ilegal”, tanto a nivel interno como a nivel internacional. Justo tras los atentados en EE.UU del 11-S, el gobierno de Aznar se vinculaba a la necesidad de crear un sistema europeo de gestión de las migraciones y avanzar en los objetivos establecidos en Tampere en 1999. Mariano Rajoy, vicepresidente del Gobierno y Ministro de Interior en la época, ponía como ejemplo la legislación y las dinámicas de gobierno españolas para los proyectos europeos⁶⁴⁹ y de hecho fueron bien recibidas. El gobierno se autopresentaba como el garante del nuevo espacio europeo de “Libertad, Seguridad y Justicia”, señalando la responsabilidad de España en el control migratorio para con toda Europa. De hecho, el gobierno tomó la iniciativa a nivel europeo en esta dirección: en 1999 se aprobó el plan de construcción del SIVE (Sistema Integral de Vigilancia Exterior), con un presupuesto inicial de ciento cincuenta millones de euros (Carling, 2007).

Sin embargo, en España la situación era mucho más controvertida que a nivel europeo en este sentido. A inicios del año 2000 se aprobó la Ley Orgánica de Extranjería 4/2000 que no contó con el apoyo del partido en gobierno (el PP – Partido Popular). Esta nueva ley, tras 15 años de vigencia de la LO 7/1985, se vinculaba al proyecto comunitario de coordinación de las políticas de extranjería y hacía énfasis en la integración (a pesar del contexto, con pocas referencias al modelo multicultural todavía dominante en Europa en la época) y en el reconocimiento de una serie de derechos básicos para los migrantes independientemente de su situación administrativa, como el derecho a reunión, sindicación y manifestación, el derecho a huelga, a enseñanza no obligatoria, a asistencia sanitaria, etc. Una de las promesas electorales del PP fue la modificación de esta ley. En las elecciones de ese mismo año obtuvo la mayoría absoluta y modificó la ley a través de la LO 8/2000, que supuso una “contrarreforma”: los derechos que habían sido proclamados fueron suspendidos, reservándose en exclusiva a los migrantes que residieran “legalmente” en España. El conflicto por la definición política de los derechos, del derecho a tener derechos, se trasladó al ámbito jurídico a través de un recurso de inconstitucionalidad que finalmente prosperaría en la Sentencia del Tribunal Constitucional 236/2007, pero que no anularía la ley sino que emplazaría al ejecutivo a reformarla, lo que solo se produjo con la entrada en vigor de la LO 2/2009. En definitiva, el conflicto en el campo jurídico por la definición del sujeto de derechos fundamentales (como el derecho a la libre reunión), a pesar de que tuvo un resultado positivo para la defensa de los derechos de las personas migrantes independientemente de su situación administrativa, se retrasó casi una década en tener un efecto directo en las dinámicas de gobierno. En este período de tiempo, la lucha contra la migración ilegal ya se había consolidado como dinámica de gobierno y los marcos normativos del gobierno de la cotidianidad en los que se fundamentaba estaban profundamente enraizados. Más importante, los efectos de la aplicación de estas dinámicas de gobierno sobre la imaginación social de la pertenencia colectiva y la organización social habían

⁶⁴⁹ https://elpais.com/diario/2001/10/17/internacional/1003269615_850215.html

calado de manera profunda en la sociedad, habiéndose naturalizado la diferenciación radical de los sujetos a través de las categorías administrativas. Un proceso social en el que los espectáculos de las fronteras de Ceuta y Melilla (que se intensificaron durante este período) contribuyeron de manera significativa.

Por último, este período de los años iniciales del s. XXI vieron nacer otra estrategia fundamental dentro de las dinámicas legislativas sobre el fenómeno migratorio y que tiene una importancia fundamental a la hora de entender el refuerzo de las dinámicas punitivas de violencia simbólica y física. En el año 2003, al igual que pasará doce años más tarde, el gobierno empleó la aprobación de la Ley Orgánica 11/2003 “de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros” para modificar la Ley Orgánica de Extranjería. La modificación no fue banal: el principal cambio establecido era la posibilidad de conmutar una pena criminal (condenada con una pena inferior a seis años) por la expulsión del inmigrante “de no ser residente legalmente en España”. Con esta modificación del marco jurídico, se reforzaba la idea de que la deportabilidad era un castigo a la criminalidad de la presencia “ilegal”, y que era necesaria en tanto que esta presencia ilegal estaba en íntima relación con otras formas de criminalidad que generaba inseguridad social. Esta medida venía a reforzar el orden normativo de las dinámicas de gobierno de la cotidianeidad, en la que la población migrante ya era señalada como especialmente vinculada a la criminalidad y establecida como objetivo específico de programas de gobierno de “lucha contra la criminalidad”; un ejemplo especialmente relevante es la operación LUDECO⁶⁵⁰, por la cual la policía había recibido instrucciones específicas para enfocar sus actividades de vigilancia y control sobre colombianos y ecuatorianos, como potenciales sospechosos de redes criminales⁶⁵¹. Para J. De Lucas (2003: 60-61): “La vinculación entre inmigración y un mal o perjuicio social (en este caso, la inseguridad); la simplificación populista de problemas complejos; la preeminencia de las medidas policiales sobre las sociales... todo ello conforma un cuadro favorable a la emergencia de lógicas xenófobas, como la que legitimaba la Operación LUDECO. Esta operación supone un conjunto de medidas de vigilancia, control y agilización de sanciones dirigidas específicamente hacia los nacionales ecuatorianos y colombianos en nuestro país. La operación vulnera derechos fundamentales de las personas ecuatorianas y colombianas, así como principios rectores de nuestra convivencia”. Más allá de estos casos, esta modificación de las leyes de gobierno de las migraciones estaban en relación la intensificación a nivel europeo de la criminalización de la migración irregular, en concreto con el establecimiento del conocido como “Facilitation Package” (“paquete de facilitación”, compuesto por la Directiva 2002/90/CE y la Decisión Marco 2002/946/JAI) a

⁶⁵⁰ La operación LUDECO es una proyección a nivel nacional de otra operación llevada a cabo en Madrid y conocida como “Operación Café”. https://elpais.com/diario/2001/10/25/espana/1003960822_850215.html

⁶⁵¹ Es muy significativo la defensa retórica de estas prácticas de demarcación étnica de los perfiles criminales en la Operación LUDECO, recomendando la lectura de tal defensa del Secretario de Estado de Seguridad Morenés Eulate (que en gobiernos posteriores llegó a ser Ministro de Defensa), ante el Congreso de los Diputados en Noviembre de 2001. http://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/DS/CO/CO_377.PDF

través del cual se establecían medidas para la persecución criminal de aquellos que ayudaran a la entrada, estancia y circulación de personas en situación irregular⁶⁵².

5.1.2. La gran “crisis de las vallas”.

A inicios del s. XXI, el espectáculo de la inmigración estaba centrado (Zuloaga Lojo, 2016) en cuestiones sobre la definición jurídica de la pertenencia a la comunidad y de manera secundaria en las llegadas “ilegales”, principalmente en torno a las “pateras” como imagen de la llegada, y en los conflictos generados de manera interna por la situación de “ilegalidad”, que había alcanzado un punto álgido en España en torno a la cuestión de El Ejido (Martín Díaz, 2002). Estos espectáculos comenzaban a configurar unas dinámicas de etnificación de la exclusión jurídica, adaptando de manera particular las concepciones tautológicas de la teoría del “choque de civilizaciones” (Huntington, 1996), acentuando la dimensión de la inseguridad provocada por los extranjeros y legitimando la necesidad de exclusión de aquellos no integrables culturalmente (Azurmendi, 2001; para una crítica ver Martínez Veiga, 2003). Sin embargo, en el debate público que suscitaba este modelo de espectáculo todavía estaba en juego la propia artificialidad de la definición jurídica de quienes eran posibles miembros de la comunidad y quienes debían ser excluidos. Si bien la diferencia entre el nacional, el “comunitario” (europeo) y el extranjero (no europeo) se había naturalizado, todavía existía en el ámbito público la posibilidad de imaginar la artificialidad normativa de la distinción entre extranjero que era incorporado y extranjero expulsable. Y esta cuestión era percibida como un debate político, como una pugna por la definición social de los modelos de organización. Esto implica que los conocimientos securitarios todavía no había conseguido imponer su capacidad de separar de lo político llevando a lo técnico ciertas dimensiones de la imaginación social sobre las dinámicas de gobierno de las migraciones. Esto cambiaría pronto.

El espectáculo de las fronteras se convertirá en el espectáculo central de la migración ya con el nuevo gobierno socialista: en 2005 se vivió un episodio denominado “la crisis de las vallas” (o de las verjas)⁶⁵³. A lo largo de este año, en ambas ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, se vivieron episodios de “avalanchas” o “saltos masivos” de migrantes negros en los perímetros amurallados de las ciudades. Entre los meses de agosto y octubre de 2005 los migrantes comienzan a organizar y realizar saltos a las vallas de Ceuta y Melilla en grupos muchos mayores de lo que venían realizando anteriormente. Poco se ha explicado de la particular relación entre la configuración del milieu de estas zonas de frontera a través de la fortificación y esta táctica de los migrantes para poder acceder al territorio español: cuanto mayores y más efectivos son los dispositivos securitarios para evitar el acceso a las ciudades de Ceuta y

⁶⁵² Basado en el “Protocolo contra el tráfico de migrantes” de Naciones Unidas del 2000. Sin embargo, a diferencia de ese protocolo, no incluye la obligatoriedad del beneficio económico para ser perseguido por las acciones de ayuda a la entrada, estancia y circulación, y, además, deja a criterio de los Estados Miembro la posibilidad de incluir o no la conocida como “cláusula humanitaria”, que prohíbe la persecución de las personas que ayuden por motivos humanitarios o de solidaridad a personas en situación irregular. Esta es la base del conocido como “delito de solidaridad”, por el cual han sido perseguidos criminalmente activistas y voluntarios en toda Europa.

⁶⁵³ https://www.abc.es/espana/abci-crisis-muerte-tiros-sin-papeles-valla-ceuta-pone-jaque-gobierno-200509300300-611211491296_noticia.html ; y, en retrospectiva ver: https://elpais.com/politica/2014/10/01/actualidad/1412173060_960495.html y https://www.lainformacion.com/espana/de-la-crisis-de-las-vallas-a-la-de-los-cayucos-los-anos-clave-de-la-inmigracion_YflaLYajfB7UJDlZjwRtm7/

Melilla, mayor es la necesidad de coordinación entre los colectivos de migrantes y la necesidad de organizarse en grandes números para poder hacer frente a la probabilidad. Su única posibilidad es superar las “previsiones de riesgo” de los actores securitarios y llegar en grandes números para que una pequeña minoría consiga acceder al territorio de las ciudades autónomas sin ser detenidos por los actores securitarios marroquíes, ni por los españoles (que empiezan a practicar en esta época las llamadas “devoluciones en caliente”).

Esto coincidía con una intensificación de la persecución por parte de las autoridades de Marruecos, que comienza a dificultar la permanencia de los campamentos auto-establecidos en las zonas más cercanas a la frontera, como puede ser el emblemático monte Gurugú. Las imágenes de estos “saltos” fue el momento decisivo en el que el espectáculo sobre las migraciones se convierte en espectáculo de las fronteras, lo que implicaba una progresiva naturalización de la arbitrariedad jurídico-administrativa en la que se basaba la exclusión de los extranjeros en situación irregular. La “ilegalidad” del migrante, en estos espectáculos, es auto-evidente, no es necesario explicarla y, al contrario, es prácticamente imposible contradecir con abstracciones retóricas filosófico-jurídicas el profundo impacto emotivo que tiene sobre la ciudadanía las imágenes provenientes de aquellos meses clave. Una de estas respuestas emotivas (no la única, volveremos sobre esto) fue, naturalizando el vínculo entre inmigración “ilegal” y criminalidad, el apoyo incondicional y la legitimación a las formas de violencia más extrema. Hubo catorce migrantes muertos reconocidos por las fuentes oficiales y cientos de heridos, no sólo porque se utilizara munición real de combate para “disuadir” a los migrantes durante los saltos, sino por los golpes a aquellos que llegaban a cruzar la valla. Esta violencia extrema fue denunciada a nivel internacional, que pasó a conocer la “historia negra de Ceuta y Melilla” (Migreurop, 2006).

El gobierno socialista de J. L. Rodríguez Zapatero, que durante su etapa en la oposición se había posicionado en contra de la gestión securitaria de los problemas sociales relacionados con la presencia de migrantes en España, recurrió al ejército (y en concreto a la “Legión”, el cuerpo de zapadores del ejército español) para “frenar los saltos”. Posteriormente, se dotó de mayores efectivos policiales y más medios económicos para la fortificación de la frontera. Con un presupuesto multimillonario⁶⁵⁴, las fronteras de Ceuta y Melilla son elevadas hasta los 6 metros de altura, se crea una tercera valla entre las dos existentes, se instalan concertinas y una malla anti-trepa, se instalaron torres de vigilancia, etc.

El impacto de la fortificación y de la violencia extrema en estos años ha sido enorme: “Los acontecimientos de Ceuta y Melilla en 2005 y la intensificación de la esgrima de los enclaves españoles a partir de entonces o la invención de Frontex como agencia de control de fronteras de la UE parecen apoyar la metáfora de ‘Europa Fortaleza’ para las nuevas realidades de la migración europeizada y el control de fronteras. La metáfora también puede haber contribuido al movimiento antirracista al ayudar a construir un discurso crítico contra la política migratoria europea” (Tsianos y Karakayali, 2010: 375). Para nosotros, lo fundamental no es que esta fortificación impida “realmente” la inmigración irregular, cómo señalan estos mismos autores

⁶⁵⁴ Para un breve repaso de las inversiones relacionadas con la “seguridad de la frontera”, ver la publicación en prensa sobre “el gran negocio de la seguridad fronteriza” (<https://www.elsaltodiario.com/hemeroteca-el-salmon-contracorriente/el-gran-negocio-de-la-seguridad-fronteriza>)

en su crítica a la metáfora de la Europa Fortaleza (sobre la que volveré), sino que (1) establece, a través de tácticas sobre el milieu, unas relaciones físico-sociales particulares en las que el simbolismo de la fortificación es trascendental en la legitimación de la exclusión/inclusión diferencial. Y, por otra parte, (2) refuerza el papel de los actores securitarios, de sus formas de generar y validar el conocimiento. Esto es más relevante todavía si establecemos el vínculo entre la creación del llamado GAM⁶⁵⁵ (Vaughan-Williams, 2015), la creación de Frontex y la primera gran crisis migratoria que se había vivido en las fronteras exteriores de la Unión Europea. Creemos que este vínculo no es, ni mucho menos, caprichoso. De hecho será en la segunda gran crisis de las fronteras europeas, la “crisis de los cayucos” que tuvo las Islas Canarias y el océano Atlántico como escenario en 2006, cuando se estableció el que sería el primer proyecto de Frontex y ejemplo para su expansiva participación en la vigilancia y control de las fronteras exteriores europeas.

A pesar de estos graves incidentes y de la teórica oposición del gobierno socialista a las políticas migratorias del ejecutivo anterior, su actividad legislativa no modificó de manera sustancial las disposiciones establecidas con anterioridad, que incluían la modificación de la Ley de Extranjería por la LO 8/2000, por la LO 11/2003, (ya comentadas) y por la LO 14/2003, que trasponía a la normativa nacional el cuerpo jurídico europeo relacionado con (a) el mutuo reconocimiento de las decisiones de expulsión⁶⁵⁶, (b) la aplicación de los Acuerdos de Schengen⁶⁵⁷, y (c) la ya mencionada directiva para la persecución criminal de la ayuda a la entrada, la estancia y la circulación⁶⁵⁸. El principal esfuerzo legislativo consistió en dotar de un reglamento para la aplicación de esta ley, que se realizó a través del Real Decreto 2343/2004 manteniendo un enfoque utilitario o “mercantilista” (Triguero Martínez, 2009). La principal actividad legislativa se realizó en el ámbito internacional (volveremos sobre esto).

El espectáculo de la frontera en las vallas se convirtió para este período en algo recurrente. A pesar de que dejara de haber episodios tan numerosos y continuados, a lo largo de los años los saltos e intentos de entrada cada vez más extraños (e imaginativos) pasaron a ser parte del imaginario colectivo, no sólo de los habitantes de Ceuta y Melilla (cuyos medios locales incluían noticias diarias vinculadas con la situación migratoria en la frontera) sino a nivel nacional y europeo. Cada salto se convertía en un espectáculo de la “invasión”, de la “violación de las fronteras”, reforzando así la lucha contra la inmigración ilegal⁶⁵⁹.

⁶⁵⁵ “Global Approach on Migration” o Enfoque Global en Migración de la UE, antecedente directo del GAMM, “Global Approach on Migration and Mobility” o Enfoque Global de la Migración y la Movilidad de 2011, nombre con el que será rebautizado en retrospectiva todo el instrumento (retrotrayéndolo a 2005). <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015744%202005%20INIT> y https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/87642.pdf ; para ver el cambio de denominación, ver <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2014:0096:FIN>

⁶⁵⁶ Directiva 2001/40/CE

⁶⁵⁷ Directiva 2001/51/CE

⁶⁵⁸ Directiva 2002/90/CE

⁶⁵⁹ Es muy interesante a este respecto ver los planes de acciones específicas que surgieron durante esta época para reducir la inmigración ilegal o irregular (una designación que variaba dependiendo el documento oficial que se consulte); ver por ejemplo “Medidas Prácticas para la reducción de la inmigración irregular 2011”, accesible en: http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/redeuropeamigracion/Estudios_monograficos/ficheros/EMN-ES-Inmigracion-Irregular.pdf

5.1.3. La banalidad del espectáculo.

En 2014, el espectáculo cobró una nueva dimensión. Dos episodios fundamentales, uno en Ceuta y otro en Melilla, supusieron un nuevo punto de inflexión en la historia de estas zonas de frontera.

El primero, en Ceuta, fue la conocida como “tragedia de El Tarajal”. En febrero de 2014, un grupo de migrantes negros intentó acceder a Ceuta aprovechando el propio paso fronterizo de El Tarajal durante la noche. Antes de llegar al paso fronterizo, la gendarmería marroquí detuvo a la gran mayoría de los participantes. Los pocos que llegaron al paso fronterizo, encontraron una fuerte presencia policial en el lado español y decidieron intentar el paso por el mar. El objetivo era superar a nado el tramo de costa que se encuentra cercada por los vallados del paso fronterizo español y marroquí, y el espigón que se introduce en el mar en el lado español. Este intento de entrada, que se había iniciado en plena madrugada, fue protagonizado por un grupo de unas doscientas personas se acercaba a la costa de la playa de El Tarajal al amanecer. La Guardia Civil, por instrucciones de la comandancia, realizó una intervención extremadamente violenta que consistió en el uso de material anti-disturbios, con disparos de pelotas de goma y de gas lacrimógeno, sobre los migrantes cuando se dirigían a nado a la orilla⁶⁶⁰. Quince personas resultaron muertas por esta intervención. Mientras se ahogaban por las contusiones por las pelotas y la intoxicación producida por los botes de gas, una embarcación rígida y una zodiac de la Guardia Civil se encontraba junto a ellos en el mar y las agentes securitarios decidieron no realizar ninguna acción de salvamento. Los supervivientes, una vez llegados a la playa de El Tarajal, se encontraron con un cordón policial que los llevó hasta territorio marroquí y los entregó a la Gendarmería marroquí, en un proceso de expulsión exprés, una “devolución en caliente”. El caso se presentó ante los tribunales pero fue archivado un año después⁶⁶¹.

Este episodio se convirtió en un enorme espectáculo mediático en España y en toda Europa. A ello contribuyó la actuación del gobierno, que en primer lugar negó lo ocurrido (tanto el uso de material anti-disturbios contra los migrantes en el agua como la deportación masiva de los que llegaron a la costa), para posteriormente ir articulando una serie de explicaciones contradictorias entre sí a medida que los medios iban revelando nuevas imágenes y testimonios sobre el caso. Finalmente, el Ministro del Interior Fernández Díaz señaló que lo que se había desarrollado era un rechazo en frontera, y que, por la particularidades de Ceuta y Melilla, se tenía que entender que los migrantes no habían accedido al territorio español porque no habían superado la línea de agentes de la guardia civil⁶⁶².

En octubre de 2014, un grupo de migrantes saltó la valla de Melilla. La intervención de la Guardia Civil fue extremadamente violenta. Unos ciento cincuenta migrantes permanecieron

⁶⁶⁰ Para un relato detallado, con numerosos testimonios de los supervivientes, recomiendo la lectura del informe de la organización Caminando Fronteras, accesible en <https://caminandofronteras.files.wordpress.com/2014/03/informe-tarajal-marzo-2014-sn-2.pdf>

A nivel audiovisual, el documental “Samba, Un nombre borrado”, recorre esta historia de manera retrospectiva <https://intermediaproducciones.com/portfolio/samba-un-nombre-borrado/>

⁶⁶¹ https://www.eldiario.es/desalambre/FDiaz-Tarajal-ratifica-inocencia-agentes_0_441656923.html y https://elpais.com/politica/2018/01/26/actualidad/1516980558_444991.html

⁶⁶² https://www.eldiario.es/desalambre/Fernandez-Diaz_0_228527278.html y http://www.cermigracions.org/ca/blog/tarajal-desmontando-la-impunidad-en-la-frontera-sur#_ftn2

sobre la valla una vez que la Guardia Civil se personara en el lugar. Permanecer allí era un acto de resistencia, haciéndose visibles para evitar la más que segura deportación automática al lado marroquí una vez fueran apresados por los agentes españoles, algo que era la cotidianidad del gobierno. Meses antes se había llegado al punto en el que eran directamente los agentes de la Gendarmería marroquí los que accedían al espacio entre las vallas a detener a los migrantes y “escoltarlos” hacia el territorio marroquí, algo de lo que hay pruebas visuales⁶⁶³ gracias a José Palazón, fundador de la organización PRODEIN, quien lleva documentando desde 2012 este tipo de prácticas en la ciudad de Melilla⁶⁶⁴. La violencia de los agentes de la Guardia Civil fue registrada en video y difundida por los medios de comunicación a nivel internacional.

Varios casos relativos a la devolución en caliente de migrantes producidas en octubre de 2014 en Melilla han sido planteados en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁶⁶⁵. El caso más destacado ha sido el de N.D. y N.T. contra España⁶⁶⁶ (Imbert, 2018; Sánchez Tomás, 2018), en el que la Gran Cámara ha condenado a España por una violación de los derechos fundamentales de las personas deportadas a través de los “rechazos en frontera”. Sin embargo, muy al contrario, en el caso del gobierno español estos casos no fueron investigados o fueron archivados con premura⁶⁶⁷ al igual que el caso de El Tarajal, y varios de los agentes de la Guardia Civil, como aquellos que se muestran en el video de la organización PRODEIN agrediendo y devolviendo a Marruecos a “Danny”⁶⁶⁸, fueron condecorados por su servicio⁶⁶⁹.

Como se ha presentado hasta aquí, estos episodios de violencia extrema no eran algo novedoso en las prácticas y en las dinámicas de gobierno de las migraciones en y a través de las fronteras. Sin embargo estos episodios marcaron un antes y un después por una razón fundamental: la naturalización de la violencia, tanto en la imaginación colectiva como en el marco jurídico. Es necesario analizar estas dimensiones por separado

A pesar de la gran movilización civil que hubo de rechazo a este tipo de prácticas de gobierno, otra parte de la sociedad española había incorporado y naturalizado la necesidad de la violencia como único mecanismo para la seguridad. En 2015, cuando yo inicié mi trabajo de campo en Ceuta, esta dualidad en las formas de imaginación social estaban presentes en la ciudad. Por una parte, mi primera aproximación a Ceuta fue en la “I Marcha por la Dignidad en memoria de las víctimas de El Tarajal”, que estaba coordinada por un conjunto de organizaciones locales pero cuyos participantes provenían en su inmensa mayoría de organizaciones y colectivos de activistas de la España peninsular (desde Euskadi a Cádiz). Sin embargo, la mayor parte de la población ceutí no participa en esta actividad, ni en las actividades más cotidianas y locales como el “circulo de silencio” que la organización Elín

⁶⁶³ <https://vimeo.com/90462874>

⁶⁶⁴ <https://vimeo.com/user12822802>

⁶⁶⁵ Para ver una compilación de los mismos, ver el documento sobre expulsiones colectivas del tribunal, accesible en https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Collective_expulsions_FRA.pdf

⁶⁶⁶ Resuelto por la Gran Cámara, para ver un resumen de este caso: <https://www.ecchr.eu/en/case/the-case-of-nd-and-nt-v-spain/> y <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-nd-and-nt-v-spain-nos-867515-and-869715-article-4-protocol-4-article-13-echr-3-october>

⁶⁶⁷ <https://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-av-juez-archiva-causa-contra-ocho-guardias-civiles-golpes-inmigrante-valla-melilla-20150811145159.html>

⁶⁶⁸ <https://vimeo.com/109091397>

⁶⁶⁹ https://www.eldiario.es/desalambre/Interior-condecora-absueltos-inmigrante-Melilla_0_515148975.html

reúne cada viernes durante todo el año para recordar a los muertos en el tránsito migratorio. Al contrario, en 2015 comenzaron a surgir distintos grupos que se posicionaban en fuerte defensa de la necesidad de respuestas “más enérgicas” (violentas) contra la inseguridad creada por los migrantes en la ciudad autónoma. Ya en 2016 varios de estos grupos se unieron y realizaron un llamado a través de las redes sociales (Facebook) para crear un decálogo de peticiones para presentar al gobierno de la ciudad, este grupo se dio como nombre “Ceuta Insegura”. En diciembre de ese mismo año, se manifestaron en la Plaza de los Reyes, en pleno centro histórico de la ciudad, la zona más acomodada de la misma. Reivindicaban una mayor inversión en fuerzas de seguridad y en el refuerzo del perímetro fronterizo para solucionar los problemas de seguridad. En una ciudad con muy poca movilización social, todos los informantes (afines y contrarios) me señalaron que había sido la manifestación más grande de la historia de Ceuta. La violencia física y simbólica había sido banalizada, convertida en un requisito necesario para la seguridad de la propia comunidad de ciudadanos que se representaban (acordes con las narrativas de mayor espectro) como víctimas de un asedio y una invasión. Narraciones de episodios de miedo, de agresiones de violencias y de peligros se compartían en pequeños coros y grupos de personas. Esto suponía una interiorización de la necesidad de seguridad entendida como actores y medios securitarios, policiales y militares; algo que pasó a estar aún más presente en la agenda política y mediática en Ceuta de manera continua desde aquel momento, acusando al gobierno de no proveer de los recursos securitarios suficientes (cuando de facto estos no habían parado de crecer desde la conversión en esta ciudad de una zona de frontera fortificada). Las formas particulares, así como los actores y los medios del gobierno securitario pasaban a ser una “exigencia de la ciudadanía” tras treinta años de aplicación continua.

Por otra parte, la banalización de la violencia también se produjo en el más alto nivel de la discusión política y afectó al proceso legislativo y a los procesos jurídicos y judiciales. El debate sobre los graves sucesos de Ceuta y Melilla se realizaban en un ambiente político en el que no se ponía ya en cuestión la necesidad de “proteger las fronteras” sino en cómo gestionar los procesos de expulsión, en los aspectos “técnicos” de la expulsión y del control de la migración; la posición de los dos partidos mayoritarios no está ya distanciada por la diferenciación de posturas en el modelo de política sino por la aplicación más “humana” o más “firme” del control securitario de las fronteras. En este ambiente, las devoluciones en caliente se convirtieron en una discusión sobre la praxis administrativa de la expulsión, y no sobre la vulneración de derechos fundamentales.

El gobierno, a través del Ministro del Interior Fernández Díaz, acuñó dos conceptos que son tremendamente significativos de la evolución general de las formas de gobierno securitarias de las migraciones en y a través de las fronteras. El primero fue el de “fronteras operativas” y el segundo el de “rechazos en frontera”. En un plano conceptual el desarrollo del concepto “frontera operativa” es una expresión de la lógica de las formas de poder securitario en relación con el territorio que es concebido como milieu, en el que lo relevante no es la fijación de los elementos o la fijación territorial en sí, sino alcanzar el objetivo de gobernar las relaciones físico-sociales a través de la reconfiguración del entorno, del milieu. Por otra parte, muestra como las dinámicas de gobierno securitarias se basan en un marco normativo que amplía y va más allá del marco jurídico en un sentido estricto; la formalización de este concepto en el discurso público no era más que la naturalización discursiva del marco

normativo vigente desde hacía años en el gobierno cotidiano de las fronteras de Ceuta y Melilla. Sin embargo, esto no quita que no suponga una banalización de la violencia y de las violaciones masivas de los derechos humanos que sufren las personas que son gobernadas de esta manera. El “rechazo en frontera”, de la misma forma, era un concepto que venía a intentar cerrar el abismo que se abría entre la confirmación del predominio de un marco normativo del gobierno de la cotidianeidad y un marco jurídico cuyo respeto y cumplimiento es un mito central del estado liberal de derecho como modelo de organización social. Este concepto primero se presentó de manera puramente discursiva, como parte del espectáculo de la migración; sin embargo, era un concepto que estaba destinado a jugar un papel clave. Aprovechando la aprobación de la Ley de “Protección de la Seguridad Ciudadana” (LO 4/2015, conocida popularmente como “ley mordaza”), igual que había sucedido en 2003, se aprobaron una serie de modificaciones a la ley de extranjería a través de un procedimiento que si bien es jurídicamente correcto al cumplir con la “pirámide de Kelsen”, fue un caso “aberrante” que, para el Prof. Carlos Arce Jiménez, responsable de la sección de migraciones de la APDHA, “es deplorable desde el punto de vista de la técnica jurídica, puesto que las disposiciones que modifican la Ley de Extranjería fueron incluidas a última hora para evitar el informe del Consejo de Estado y del Poder Judicial, que habrían servido de base para el recurso de inconstitucionalidad que se interpuso contra la totalidad de la Ley de Protección de Seguridad Ciudadana”. Así, se incluyó en último momento una “disposición adicional” que legitimaba a nivel jurídico este concepto de “rechazos en frontera”. La modificación de la Ley de Extranjería era el medio último para legitimar las dinámicas de gobierno, y al hacerlo a través de otra ley orgánica se evitaba un debate público y se fortalecía la “ficción legal” de la solidez y estabilidad de la Ley de Extranjería, así como la coherencia y conformidad de esta disposición jurídica (y por tanto de las dinámicas de gobierno que habilitaba) con el sistema de derecho internacional. Además obligaba a que, para todo posible recurso a la constitucionalidad de esta modificación, debiera realizarse en paralelo al recurso de constitucionalidad de la ley en su totalidad.

Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

Disposición final primera. Régimen especial de Ceuta y Melilla.

1. Se adiciona una disposición adicional décima a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, con la siguiente redacción:

«Disposición adicional décima. Régimen especial de Ceuta y Melilla.

1. Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España.

2. En todo caso, el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección

internacional de la que España es parte.

3. Las solicitudes de protección internacional se formalizarán en los lugares habilitados al efecto en los pasos fronterizos y se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa en materia de protección internacional.»

El cambio de gobierno y la vuelta a la presidencia del Partido Socialista volvió a demostrar que el desacuerdo en torno a la política migratoria era una cuestión más de forma que de contenido. En 2018 se produjo una nueva “crisis migratoria” en la frontera sur, que durante los años centrales de la “crisis de los refugiados” en Europa había permanecido relativamente estable, con pocas variaciones respecto a los años anteriores. Esta crisis migratoria estaba vinculada a la intensificación de las políticas punitivas en Marruecos contra los migrantes en situación irregular pero también contra la propia población de la región del Rift (volveremos sobre esto). De manera similar a lo sucedido en 2005 y en 2014, a partir de agosto hubo una serie de saltos colectivos a través de los perímetros fortificados de Ceuta y Melilla. Estos episodios eran un intento desesperado de alcanzar el objetivo en un momento en el que la táctica de “el salto” era cada vez más difícil de realizar debido a la nueva fortificación que se estaba construyendo, esta vez en el lado marroquí de la frontera, donde se establecían una menor cantidad de elementos pero mucho más violentos: concertinas, trampas con fosos, y alambres de espina.

En la espectacularización de estos saltos se consolidó una tendencia que venía intensificándose desde 2015, y que consistía en presentar datos de los guardias civiles que habían sido heridos en el intento de “rechazar en frontera” a los migrantes que llegaban en “avalancha”. El uso de la violencia legítima de los actores securitarios en su “defensa” de las fronteras, se contraponía con la violencia ejercida por los migrantes para violarlas en un acto ilegal y criminal. Las expulsiones colectivas y los altos niveles de violencia pasaban a representarse como una guerra en las fronteras, y así se legitimaba la lucha (física y simbólica) contra la inmigración (llamada ahora irregular en los documentos oficiales e ilegal en los discursos públicos y mediáticos). Poco importaba que las imágenes demostraran que esta confrontación “simétrica” no era real y que la violencia no era una parte básica de las tácticas de los migrantes⁶⁷⁰, que sólo la usaban en algunos momentos para conseguir “fugarse” de las inmediaciones de la valla y así evitar la deportación inmediata a Marruecos. El discurso sobre los niveles de violencia en aumento por parte de los migrantes siguió acentuándose a lo largo de estos años hasta los eventos de 2018.

⁶⁷⁰ Un ejemplo (escandaloso) de este tipo de espectáculos sobre la violencia de los migrantes fue la publicación de la información sobre cómo una entrada “masiva” de migrantes a través del paso fronterizo de El Tarajal (como habían intentado en 2014, pero exitoso en este caso de 2017) había dejado heridos a varios guardias civiles y en especial a uno de ellos que había sufrido una fractura de tibia y peroné, debiendo pasar por quirófano. Días más tarde, se hicieron públicas las imágenes de cómo se había producido esa entrada y las lesiones del guardia civil: en el video se veía como varios guardias intentan golpear indiscriminadamente a todas las personas que pasaban a través del paso de frontera usando las defensas (las porras) y como el guardia herido comenzó a propinar patadas a los migrantes que pasaban junto a él para intentar hacerlos caer, fracturándose la pierna al golpear a un migrante. https://www.youtube.com/watch?v=gqfwyZ2o_qc

En Julio de 2018 se produjo el “primer salto masivo”, que fue catalogado como uno de los más violentos de la historia⁶⁷¹, enfatizándose el uso de cal viva contra los agentes de policía y de la Guardia Civil. En esa ocasión los agentes securitarios consiguieron detener a una gran parte de los migrantes que habían llegado hasta territorio español y los “rechazaron”⁶⁷², aplicando una vez más el procedimiento por el cual los que no consiguieron adentrarse en la ciudad de Ceuta fueron automáticamente entregados a la Gerdarmería marroquí, repitiéndose una “devolución en caliente” cuya extrema violencia física y simbólica había sido banalizada, así como las implicaciones que tiene en relación a la violación de derechos fundamentales. En Agosto de 2018, se produjo otro “salto masivo”. Poco más de 200 migrantes consiguieron acceder a Ceuta escapando del “rechazo en frontera”, de la devolución inmediata a Marruecos. En este caso se introdujo un nuevo elemento, epítome de la violencia simbólica: los pocos que consiguieron llegar fueron transferidos a Marruecos tras dos semanas, aplicando el “acuerdo de readmisión” de 1992⁶⁷³. Esto era algo que no se había producido hasta la fecha, ya que el acuerdo se aplicaba como la legitimación de las devoluciones en caliente o los rechazos en frontera; una vez estos estuvieron legitimados, el acuerdo pasaba a usarse como un segundo proceso de filtrado sobre la permanencia de los migrantes. Sólo dos colectivos pudieron permanecer, los menores y los solicitantes de asilo, ambos por razones humanitarias e imponiendo una nueva dinámica en la que los migrantes no sólo debían acceder a Ceuta y escapar de los rechazos en frontera, sino que debían convertirse en solicitantes de asilo para evitar las “deportaciones exprés” a posteriori, convirtiéndose en sujetos del gobierno humanitario, lo que nos lleva al siguiente punto de nuestro análisis.

5.2. La cárcel dulce.⁶⁷⁴

R. Andersson recientemente ha revisado su teoría sobre la configuración del régimen securitario (Andersson, 2014), dándole mayor importancia al vínculo entre las dinámicas de gobierno securitario y humanitario (Andersson, 2017). En un intento por representar el problemático vínculo, el autor muestra la dualidad de las políticas españolas que al mismo tiempo construyen enormes vallas con concertinas, mallas anti-trepa, gas pimienta, infrarrojos, y la más avanzada tecnología de seguridad que se pueda costear... mientras proclaman su misión de salvar la vida de los migrantes interceptándolos en su ruta migratoria hacia Canarias o hacia las costas andaluzas. Para él, el humanitarismo se ha convertido crecientemente en la legitimación para la mayor relevancia política, mediática, jurídica y también económica de los actores securitarios encargados de gobernar las migraciones y las fronteras de la Unión Europea. Como he desarrollado en esta tesis y sin restar importancia a su contribución, mi

⁶⁷¹ https://elpais.com/politica/2018/07/26/actualidad/1532590163_134194.html

⁶⁷² <https://www.ceutaactualidad.com/articulo/frontera/pasos-fronterizos-ceuta-melilla-suman-casi-mitad-todos-rechazos-registrados-ue/20190724114716088046.html>

⁶⁷³ <https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20180823/espana-devuelve-marruecos-inmigrantes-valla-ceuta-7000062>

⁶⁷⁴ La “cárcel dulce” o “centros de selección a cielo abierto” han sido dos metáforas aplicadas por APDHA y las redes de grupos pro-derechos humanos europeas (CIMADE y Migreurop principalmente) para describir Ceuta y Melilla. Para nosotros es muy interesante porque son metáforas que describen lo que he denominado en esta tesis lugares (y prácticas) de detención humanitaria. En este apartado profundizaré sobre esta idea.

enfoque va más allá de la tesis de Andersson en lo referente a la imbricación entre las lógicas, prácticas y discursos humanitarios y securitarios, que concibo como dimensiones múltiples de una única dinámica de gobierno. Esta conceptualización tiene importancia a la hora de enfrentar la construcción de Ceuta y Melilla como zonas de frontera, que Andersson señala como la plasmación de las “draconianas medidas coercitivas” de las políticas españolas y europeas, reverso de la preocupación humanitaria por las vidas de los migrantes en alta mar. Al repasar la historia de la conformación de Ceuta y Melilla se puede comprobar como la configuración de estas dos ciudades ha estado marcada por esta nueva perspectiva de gobierno que incluye de manera más fluida y profunda las lógicas, prácticas, discursos y a los actores securitarios y humanitarios.

En el apartado anterior presenté justamente varios episodios de violencia extrema que marcaban momentos históricos clave en la construcción del espectáculo de las fronteras de Ceuta y Melilla. Igualmente destacué los procesos legislativos y jurídicos vinculados a la creciente securitización del gobierno de las migraciones. En este apartado, me gustaría mostrar cómo estos episodios de violencia extrema y el proceso de securitización han estado acompañados también por elementos discursivos y prácticos del humanitarismo, incluidos al unísono y sin que haya resultado nunca en una contradicción que invalidase el proyecto. Con ello intento mostrar como las dinámicas de gobierno que se aplican combinan las lógicas securitaria y humanitaria de manera compleja e interconectada, y no de manera dual y en oposición, como parece subyacer en parte de la argumentación de R. Andersson. La legitimidad de las dinámicas de gobierno sobre las migraciones en y a través de las fronteras procede no de un enmascaramiento de las dinámicas securitarias en discursos humanitarios, sino en un procedimiento conjunto a través del cual ambas lógicas contribuyen. Ambas lógicas, fuertemente interconectadas en la actualidad, poseen la característica compartida en ser expresión de la biopolítica como forma de poder y dominación. De manera particular, ambas lógicas que han configurado las dinámicas de gobierno, tienen como característica fundamental compartida la de exteriorizar las cuestiones del gobierno fuera de lo político, convirtiendo los aspectos de las dinámicas de gobierno en algo técnico: cómo conseguir la seguridad de las fronteras, cómo salvar las vidas, cómo prestar asistencia, cómo garantizar la estabilidad de las zonas de frontera, cómo lidiar con los sujetos amenaza-víctima, cómo diferenciar entre ellos, etc. En definitiva, a través de la incorporación de las formas de conocimiento, de las formas de valoración de conocimiento y del conocimiento producido, la lógica securitario-humanitaria funciona como legitimación de unas dinámicas de gobierno sobre las que ha conseguido un creciente monopolio, lo que no quiere decir que esta sea una lógica uniforme ni que esté libre de tensiones y disputas internas tanto entre los distintos campos semi-autónomos, como dentro de cada uno de estos campos. Voy a intentar mostrar esto a través de complejizar el recorrido histórico anterior, en el que se presentaba la consolidación de la lógica securitaria y mostrar como lo que se consolidó fue una lógica securitario-humanitaria.

5.2.1. Junto a las vallas, se construye la acogida.

En paralelo a los episodios de violencia extrema de Ceuta y Melilla y a la construcción de la valla, desde el gobierno comenzó a perfilarse el que sería el nuevo sistema de acogida, tanto en Ceuta y Melilla como en la España peninsular. A este respecto, presento a continuación un

fragmento del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados donde se expresa de manera sintética muchos de los puntos principales de la recepción se pensaron (ya en esta época) en clave humanitarista y en relación directa con la lucha contra la inmigración ilegal (el énfasis es añadido por nosotros):

Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación permanente. Año 1997 VI Legislatura Núm. 103. Presidencia del Excmo. Sr. D. Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde. Sesión Plenaria núm. 99, celebrada el miércoles, 24 de septiembre de 1997.⁶⁷⁵

Comparecencia del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Arenas Bocanegra.

Ya sé que en cuestiones que hacen referencia a la Unión Europea - ha hablado del espacio Schengen concretamente - hay discrepancias legítimas por parte de Izquierda Unida. Quizá sea el único grupo parlamentario - y eso es legítimo - que mantiene discrepancias sobre asuntos en los que el resto de los grupos parlamentarios mantienen acuerdos básicos. Pero yo no puedo aceptar que el control fronterizo, que el hecho de que España sea, en este caso, no solamente frontera nación, sino frontera europea, pueda ser el argumento para decir que somos responsables de esas muertes. Los responsables de esas muertes son los que trafican con la vida de esas personas, fundamentalmente, y los que están organizando ese tráfico ilegal de esas personas y, desde luego, el Gobierno de España hará todo lo que tenga que hacer. Ya se ha creado una brigada central de extranjeros por parte del Gobierno y del Ministerio del Interior, se está estrechando la colaboración al máximo posible con Marruecos, haremos todo lo que esté en nuestras manos para acabar con esas redes ilegales que tantas vidas humanas están condenando en estos momentos.

Se trata de una política que realmente es compleja, como le decía, en la que hay diversos departamentos: el Ministerio de Interior en lo que se refiere al control de fronteras; el Ministerio de Asuntos Exteriores respecto a las acciones de cooperación al desarrollo, que a medio y largo plazo son importantísimas, extraordinariamente importantes; y el departamento que yo dirijo en lo relativo a la acción social y a la acción laboral de integración. Estas cuestiones, que hemos puesto en marcha, a mí me parecen extraordinariamente importantes. En primer lugar, por primera vez vamos a contar con un plan de integración social de inmigrantes con consignación presupuestaria específica. Plan que ha existido en el pasado - eso provoca la sonrisa de alguna de SS. SS., que lo conoce, evidentemente, pero que no me ha dejado terminar de decir lo que quería decir -, pero que va a contar por primera vez con dotación autónoma en el presupuesto de 1998, dirigida a cuatro campos fundamentales: educativo-cultural, condiciones laborales, convivencia territorial y participación ciudadana. En segundo lugar, vamos a seguir potenciando desde el área de asuntos sociales y laboral el observatorio permanente de la inmigración. En tercer lugar, se va a desarrollar, señorías, un programa específico, un programa especial de acogida y acceso al empleo para inmigrantes subsaharianos de Ceuta y Melilla.

Quiero decirle que conozco la situación de los campamentos que ha comentado S. S., tanto el de Calamocarro como en el caso de la Granja; que se ha producido un esfuerzo económico importante y significativo que va a suponer 800 millones de pesetas en 1997 y consolidar otros 800 millones de pesetas en 1998; que tenemos que seguir mejorando las condiciones de

675

vida allí; que se ha conseguido - usted lo conoce también con detalle -, a través de las organizaciones no gubernamentales, que haya asistencia sanitaria permanente, que no la había; que hemos conseguido que las comidas estén resueltas; que se ha hecho un esfuerzo en la construcción de las carpas; que se están reponiendo todas las duchas y que espero que en el mes de noviembre tengamos definitivamente instalado un centro de acogida temporal en Ceuta y Melilla. Con esto le quiero decir que estamos prestando atención a las condiciones de vida de las personas subsaharianas, de los argelinos que están en Ceuta y Melilla, que se ha producido un esfuerzo presupuestario muy importante y que seguiremos sin duda en ese camino.

Este fragmento es clave para ver en el discurso político como a nivel interno del estado español se crearon antecedentes claves en la configuración de las dinámicas de gobierno securitario-humanitarias que tendrán influencia en Europa. En un breve fragmento se presentan cuatro elementos que serán clave en el desarrollo de esta lógica de gobierno durante los siguientes 20 años: la lucha contra el tráfico como eje discursivo del control de las migraciones en y a través de las fronteras, el desarrollo de programas de acogida especiales (desarrollados a través de las ONG humanitarias), la campificación de la recepción, y la creación de lugares de detención humanitaria (los CETI).

La configuración temprana del discurso sobre el tráfico de personas en España, un país en el que la llegada de las “pateras” no llevaba ni una década (en 1997) nos muestra como en la propia configuración de la lógica securitaria se incluyen desde un momento inicial elementos de la lógica humanitaria. En este sentido puede parecer que es una mera justificación de las medidas securitarias de lucha contra la inmigración ilegal, pero la configuración de los dispositivos y las estrategias de gobierno en relación a la lucha contra el tráfico tiene una importante dimensión humanitaria que va más allá de una simple mascarada: comienza a crear la figura de la víctima y la configuración del entorno para que se desarrolle un ámbito de conocimiento sobre la vulnerabilidad de los migrantes. Esto significa que crea el marco de posibilidad para el nacimiento del sujeto de gobierno humanitario. Es sobre esta víctima sobre la que se aplican las técnicas humanitarias de gobierno. Esto se irá incorporando progresivamente en los niveles de discurso y en las formas de representación/imaginación social de la realidad, naturalizándose la configuración jurídico-administrativa por la evidencia proveniente de las dinámicas de gobierno securitario-humanitario, algo que se puede ver en las afirmaciones del tipo a la realizada por J. M. Aznar en su época de presidente del gobierno: “la inmigración, si no es legal, tiene como consecuencia el sufrimiento, la degradación de la dignidad de la persona y la inseguridad”.⁶⁷⁶

Por otra parte, el desarrollo del “Programa Especial de Acogida y acceso al empleo para inmigrantes subsaharianos de Ceuta y Melilla”, como una solución ad hoc en la época, fue un antecedente fundamental por dos razones. En primer lugar, porque comienza a configurar el modelo de acogida basado en la dispersión geográfica de los migrantes en la geografía española, vinculado a un ejercicio de movilidad forzada en el que los migrantes son “acogidos” y vinculados a un territorio y a una organización a la que le es encargado su “cuidado”, su control y vigilancia desde una óptica humanitaria. Estas organizaciones justamente pasan a ser una red de actores humanitarios sobre los que depende en gran medida la eficacia del gobierno sobre los migrantes. La segunda razón por la que este caso fue un antecedente clave

⁶⁷⁶ https://elpais.com/diario/2002/05/21/espana/1021932004_850215.html

es justamente porque configura la red de actores humanitarios privados (ONG) que pasarán a tener una vinculación fundamental con las instituciones para el gobierno de los migrantes desde ese momento y hasta la actualidad. “Las ONGs implicadas en la acogida fueron: ACCEM. ANDALUCÍA ACOGE, CÁRITAS ESPAÑOLA. CEAR, CEPAIM, CRUZ ROJA, FAIN, en realidad son Federaciones que engloban a varias Asociaciones, o aquellas como Cáritas y Cruz Roja que tienen implantación en todo el territorio nacional. Terminada la operación que no dio el resultado previsto de descongestión de las ciudades, se replantea la situación y se acuerda que antes del 22 de febrero de 1998, sean trasladados a la península la totalidad de los mismos, salvo aquellos que estuviesen incurso en causas judiciales o los que no pudiesen hacerlo por enfermedad. Esta operación de carácter extraordinario comprende 1.418 inmigrantes y las ONGs que los acogen son las mismas que en la primera, y se realizará en similares condiciones y con los mismos objetivos y actuaciones, dando como resultado el traslado de 2.828 subsaharianos. En 1999 se reanuda la Operación salida, con algunas modificaciones en las condiciones de acogida. En resumen y por diversos procedimientos, desde 1996 a diciembre de 1998 el gobierno junto con las ONGs ha trasladado a 6.039 inmigrantes con una media de permanencia o estancia de 6 a 12 meses.” (Bel Adell y Gómez Fayrén)

El tercer elemento clave en la configuración de las dinámicas de gobierno (securitario) humanitarias fue el establecimiento de una acogida en campos, en campamentos. En paralelo a este “Programa especial” y tras los sucesos de Melilla y, especialmente, de Ceuta (el episodio de las murallas de El Angulo), se decidió crear unas estructuras específicas para la “recepción de urgencia” de los migrantes en Ceuta y Melilla. Esta proyección de la urgencia, un componente clave de las formas de gobierno de las fronteras humanitarias, despolitizaba la situación de indigencia a la que se sometía a los migrantes en las ciudades autónomas y deshistorizaba su presencia. Además los convertía en sujetos dependientes de la asistencia humanitaria al tiempo que se representaba, desde esta lógica muy particular, una respuesta por parte del gobierno para el respeto de sus derechos humanos (reducidos a necesidades básicas). Así a finales de 1995 en Ceuta (tras los sucesos de El Angulo) y en 1996 en Melilla (tras la “Operación Melilla”) se crearon sendos campamentos para la acogida de los migrantes (especialmente los “subsaharianos”): en Ceuta nació el campamento de Calamocarro, que (irónicamente) reutilizaba un espacio que había sido abandonado y que era originariamente un campamento de la Organización Juvenil de la Falange Española en época franquista; en Melilla nació el campamento de La Granja, que aprovechaba el espacio de una granja agrícola abandonada por su cercanía con el aeropuerto. Estos espacios continuaron operando hasta que los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (los CETIs) estuvieron en activo.

En 1999 se inauguró el CETI de Melilla y en 2000 el CETI de Ceuta. Estos centros se presentaron como una medida humanitaria para garantizar la acogida y la atención de los migrantes que llegaban a las ciudades autónomas, contraponiéndose explícitamente a los Centros de Internamiento (detención) de Extranjeros (CIEs) que funcionaban en la península (y que posteriormente también serán construidos en las Islas Canarias). Es interesante entender como esta política se realizaba tomando en cuenta de manera reflexiva la configuración del milieu, como un espacio físico-social y no sólo como un territorio. La detención de los migrantes se realiza a través de este mecanismo humanitario porque la situación de Ceuta y Melilla como enclave no permite el desplazamiento libre a otras regiones españolas o europeas, y porque las ciudades autónomas habían recibido un estatuto especial por el cual

permanecían fuera del espacio Schengen. Los migrantes quedaban contenidos en las ciudades autónomas sin la necesidad de privarles de su libertad. Es importante destacar que es la diferencia en cuanto a la configuración jurídica de Ceuta y Melilla la que provoca la diferencia en la modalidad de detención de los migrantes respecto a las Islas Canarias, que están igualmente aisladas en términos físicos. Así, desde el primer momento la acogida humanitaria es una estrategia de contención que entra en sintonía con las prácticas securitarias y más violentas de control y exclusión.

5.2.2. Las modalidades de acogida en la “crisis de las vallas”.

En relación a la configuración de la dimensión humanitaria en las dinámicas de gobierno, y más allá de la continuidad de la incorporación de la perspectiva humanitaria como legitimación⁶⁷⁷, dos hechos fundamentales se producen a raíz de la imposición definitiva del espectáculo de las fronteras con la “crisis de las vallas”. El primero es la intensificación de la colaboración con Marruecos a nivel de la Unión Europea en la Política Europea de Vecindad. El segundo es la consolidación de una dinámica de gobierno de la cotidianeidad en relación a los traslados a la península.

El “Plan de Acción UE-Marruecos”⁶⁷⁸ venía a establecer un mecanismo a partir del cual se creaba un marco operativo (no jurídicamente vinculante) para el desarrollo de la cooperación en materias tan variadas como el libre comercio, la pesca o, en nuestro caso de interés, las migraciones. Como veremos en otro apartado de este análisis, los efectos directos en las configuraciones de un sistema de retornos se demoraron muchos años en producirse, sin embargo este caso es fundamental porque fue un antecedente directo de un tipo de instrumento político que ha conocido un enorme desarrollo para la gestión de las migraciones en las zonas de frontera tanto en España como en toda Europa. Los “planes de acción” como este han sido la base de la gestión política por parte de la UE durante la llamada “crisis de los refugiados”, principalmente en relación a las dinámicas de gobierno respecto a Libia y Turquía (como hemos analizado en el capítulo 3).

Por otra parte, durante esta “crisis” se consolida en Ceuta y Melilla una forma particular de gestionar la permanencia y el traslado de las personas migrantes. Con la intensificación de las devoluciones en caliente como práctica común en los perímetros fortificados de estas ciudades, se daba una intensificación de las relaciones “cazador-presa” entre los actores securitarios (tanto marroquíes como españoles, aunque nos ocupamos de estos últimos) y los migrantes en torno a estos perímetros fronterizos. Para salvarse de esta “caza”, los migrantes debían sobrepasar la valla y a los agentes encargados de la vigilancia y alcanzar el CETI de las ciudades autónomas, que si bien está en ambos casos apartado de las principales zonas residenciales también está bastante alejado de los puntos de entrada. La paradoja se produce cuando comprobamos que los migrantes deben alcanzar los CETI, unas estructuras humanitarias pero que están controladas y gestionadas principalmente por los actores securitarios de la policía, para escapar de la “caza” de otros actores securitarios. Esta paradoja

⁶⁷⁷ Por ejemplo, el aumento de la inversión en las vallas se legitimó afirmando que era una medida disuasoria para proteger la vida de los migrantes:

https://elpais.com/diario/2005/11/12/espana/1131750015_850215.html

⁶⁷⁸ <https://library.euneighbours.eu/content/eu-morocco-enp-action-plan>

se hace aún más evidente en los casos en los que los migrantes se han dirigido directamente a la comisaría para ser identificados y no al CETI. Ese era el primer objetivo para asegurarse la permanencia en territorio español. Sin embargo, aquí pasaban a ser contenidos, sujetos de una detención humanitaria. Para los migrantes ahora se abría una doble posibilidad: solicitar asilo y permanecer en Ceuta o Melilla hasta que se resolviera el procedimiento burocrático de su solicitud, o no solicitar asilo y permanecer como migrante irregular y que se abriera un proceso de expulsión en su contra. Contradictoriamente a lo que podemos pensar, la configuración del contexto de Ceuta y Melilla como “centros de detención a cielo abierto”, como “cárceles dulces”, llevó a una situación en la que, durante años, la mayoría de los migrantes evitaban solicitar asilo. La decisión estaba mediada por dos cuestiones fundamentales que tenían que ver con la posibilidad de ser deportado y con el tiempo de permanencia en Ceuta y Melilla.

La solicitud de asilo en Ceuta y Melilla era un proceso lento y con una tasa de reconocimiento baja (según los datos de Eurostat⁶⁷⁹, en 2009 de las 4.480 decisiones sobre solicitudes de asilo España rechazó 4.130). Por si esto fuera poco, las delegaciones de gobierno de las ciudades autónomas aplicaban unas prácticas por las cuales los solicitantes de asilo debían permanecer en las mismas mientras se desarrollaba el proceso burocrático para resolver las solicitudes de asilo. Esto violaba en la práctica el derecho a la libertad de movimiento de los solicitantes de asilo, y a pesar de que haya habido numerosas victorias ante los tribunales en la reivindicación de este derecho⁶⁸⁰, esto no alteró la práctica cotidiana hasta 2018 (vinculado a la transformación del requisito para permanecer en el territorio de Ceuta y Melilla, como veremos más adelante). El período medio de estancia de un solicitante de asilo era un año (aproximadamente y según mis informantes), pero ha habido casos de solicitantes que han estado por más de dos años esperando la resolución de su expediente. Por el contrario, aquellos que eran designados como “inmigrantes irregulares”, eran transferidos a la península en unos períodos mucho más breves, que solían ser inferiores a los seis meses y que dependía de que se diera cualquiera de estas dos circunstancias: a) Que se decretara una orden de expulsión contra él, y que fuera transferido a un CIE en la península del que (en la mayoría de los casos saldría libre a los sesenta días, periodo máximo de detención permitido por la Directiva Retorno); b) Que la capacidad de “acogida” del CETI se viera superada por la llegada de nuevos migrantes tras un entrada posterior a la suya, y que por tanto el migrante fuera trasladado bien a un CIE, bien a un centro gestionado por una ONG (o al menos estas eran las opciones teóricas, ya que en muchas circunstancias eran simplemente abandonados en la península con indicaciones de las ONG a las que podían acudir para solicitar asistencia).

Durante esta época España intensificó la firma de “acuerdos de readmisión” con países africanos (Asín Cabrera, 2008; Marcu, 2010), en especial tras la “crisis de los cayucos” y el inicio del primer Plan África (2006-2008) (Romero, 2011). Por ello, los nacionales de países como Marruecos, Argelia, Senegal o Mauritania (donde surgió el conocido como Guantanamito⁶⁸¹) vivían una difícil situación si decidían permanecer como migrantes en situación irregular. Para marroquíes y argelinos era completamente necesario solicitar asilo para evitar ser deportados en procedimientos exprés. Para el resto, la elección era difícil y

⁶⁷⁹ <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

⁶⁸⁰ <https://www.cear.es/tsj-madrid-confirma-derecho-los-solicitantes-asilo-salir-ceuta/>

⁶⁸¹ https://elpais.com/diario/2008/07/02/espana/1214949619_850215.html y <https://www.publico.es/actualidad/guantanamito-antigua-escuela-reconvertida-carcel.html>

arriesgada: dependiendo el país de procedencia, existía mayores o menores posibilidades de ser efectivamente deportado una vez se recibiera la orden de expulsión. La alternativa era solicitar asilo en un procedimiento que, como he señalado, podía tomar años y con pocas posibilidades de éxito. Así, la resolución de la mayoría era no presentar solicitud de asilo si tenían posibilidades de evitar la deportación y conseguir un paso “rápido” hacia la España peninsular. Esto suponía la renuncia a sus derechos como exiliados a obtener un reconocimiento y protección. Las dinámicas de gobierno habían creado un marco por el cual los migrantes eran forzados a elegir entre una larga etapa de inmovilidad o la renuncia a la capacidad de ejercer los derechos a protección internacional; si vemos esta relación a la luz del marco jurídico puede entenderse como una laguna de los procesos de aplicación por la decisión de los individuos migrantes, sin embargo, como hemos visto, esto no era cuestión de la decisión individual, sino que era fruto de la interacción con el marco normativo del gobierno de la cotidianeidad, una interacción que era colectiva, en función a la pertenencia a grupos nacionales y a la articulación de las políticas de readmisión a nivel interestatal y a nivel UE y terceros estados/instituciones supranacionales (como los acuerdos de Cotonou⁶⁸² entre la UE y el Grupo de Países de África, el Caribe y el Pacífico). Lejos de ser una desviación de los objetivos de las disposiciones jurídicas producida por las malas decisiones de los exiliados a nivel individual, la necesidad de renunciar a los derechos de protección internacional era parte de unas dinámicas de gobierno (a nivel supranacional, nacional y local) que creaban unas condiciones de (im)posibilidad para que las dinámicas de inclusión de los migrantes llegados a Ceuta y Melilla escaparan al marco de inclusión diferencial/exclusión vinculado a la adscripción de la categoría de migrante irregular.

5.2.3. La banalización de los derechos humanos.

Durante la banalización de la violencia a partir de 2014, también se reforzó la interpretación (banal) de los derechos humanos que imponían las dinámicas de gobierno humanitario. Parte de la estrategia del gobierno en relación a la gestión de las migraciones en Ceuta y Melilla fue reforzar el compromiso con el respeto humanitario de las personas migrantes; esta estrategia tomó especial relevancia tras los sucesos de El Tarajal a inicios de 2014. En paralelo a la configuración discursiva del concepto de “rechazos en frontera”, que cristalizaría en la modificación del marco jurídico al año siguiente, se reforzó la idea de la criminalidad de aquellos que accedían de esta manera violenta y agresiva al territorio español. Como parte del procedimiento del espectáculo de las fronteras, además de los espectáculos de las acciones securitarias en los que la amenaza y criminalidad del migrantes se convierte en evidente por su acción de violación de las fronteras fortificadas, el espectáculo humanitario de la acogida y la protección se intensificó.

En primer lugar, a través de la intensificación de la representación del CETI como un lugar de acogida humanitario, con la participación de múltiples actores humanitarios pertenecientes a ONGs, y con especial vocación en la defensa de los más vulnerables. En este período se

⁶⁸² El artículo 13 de los acuerdos de Cotonou está dedicado a la colaboración en materia de gobierno de las migraciones. Para nuestro interés es fundamental el Art. 13, para. 5, a,b y c (p. 26-27 del documento), http://eeas.europa.eu/archives/delegations/namibia/documents/eu_namibia/cotonou-agreement_en.pdf accesible en:

instauró una práctica por la cual las mujeres migrantes que llegaban al CETI eran separadas del resto de los internos y colocadas en un espacio especialmente adecuado para ellas; a menos que pudieran demostrar documentalmente estar casadas o formar parte de una familia (por la presencia de los hijos menores), se las separaba de sus compañeros masculinos y se impedía que residieran juntos en el CETI. En una entrevista con el director del CETI de Ceuta, él nos explicó que estas medidas habían sido diseñadas por una especial preocupación por la situación de vulnerabilidad de las mujeres migrantes “subsaharianas”, que en muchos casos eran víctimas de las redes de trata y acababan nutriendo redes de prostitución en España. “Por eso yo las mantengo aquí conmigo, que sé que van a estar protegidas, por el mayor tiempo posible. Porque si tardan mucho en llegar a la península eso desincentiva el negocio de la trata y de la prostitución”. Así, a diferencia de los traslados “rápidos” de los hombres, las mujeres, incluso cuando no solicitaban asilo, eran retenidas por formas de gobierno humanitario en Ceuta y Melilla durante períodos de tiempo mucho más prolongados (en torno al año o año y medio). Existía una excepción, que efectivamente denunciaran una red de trata, se confesaran como víctimas y solicitaran la protección de las autoridades españolas. Esto es un ejemplo claro de cómo las formas de generar conocimiento y las prácticas securitarias y humanitarias se nutren mutuamente: gobernadas bajo el paradigma humanitario de la protección de la víctima vulnerable, estas mujeres eran atendidas pero también observadas, investigadas, analizadas y en la construcción de sus relatos personales cómo víctimas (cuando se decidían por ello) generaban una forma de conocimiento que no era sólo incorporada por los actores humanitarios sino (sobretudo) por los actores securitarios encargados de perseguir y luchar contra los responsables de la inmigración irregular: los tratantes y traficantes, que si bien están muy claramente diferenciados en los documentos jurídicos y técnicos de las organizaciones humanitarias (por ejemplo IOM), son parte de un conglomerado de redes criminales estudiado de manera conjunta por los actores securitarios (teorizados como amenazas híbridas).

En segundo lugar, y ante la crítica por la imposibilidad de solicitar asilo de los migrantes “rechazados en frontera”, en 2015 el gobierno abrió sendas oficinas para la solicitud de protección internacional en los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla, en los pasos de frontera de El Tarajal y de Beni Enzar (respectivamente). La dotación de personal de esta oficina en los perímetros fronterizos se hizo en coordinación con ACNUR, como actor humanitario institucional legitimado por su *expertise* en la gestión de la protección internacional, en un momento en el que comenzaban a llegar a Ceuta y Melilla los primeros exiliados de origen sirio durante la “crisis de los refugiados”. Sin embargo, para acceder a estas oficinas los migrantes debían superar los controles del paso fronterizo marroquí, y este paso solo se le permitía a la gente con permiso de acceso a Ceuta o Melilla en función a su residencia en la región: esto creó una exclusión de facto hacia los migrantes negros y una trama de corrupción en la compra y venta de permisos (auténticos y falsificados), así como de sobornos directos a las autoridades marroquíes que vigilan el paso fronterizo. En una entrevista, Esteban Velázquez (sacerdote jesuita reconocido por su labor humanitaria para con los migrantes en Nador) me explicaba su posición sobre la apertura y el funcionamiento de esta oficina así:

“Un gran paso. Del tiempo que yo estuve allí, por parte del Gobierno español, el paso más positivo, me pareció. Pero nació cojo. Es decir, allí solo llegaban sirios o gente que podía parecer marroquí, falsificar el pasaporte pagando o por corrupción o lo que sea,

pero ningún negro llegaba a esa oficina. Yo no sé si ahora llegan⁶⁸³. Yo no tengo noticias. Es decir que esa oficina de asilo... ¿por qué no se permite que puedan llegar allí sin necesidad de falsificar nada? Todo el mundo tiene potencialmente el derecho de asilo, pero ningún africano puede llegar allí. Incluso el sirio que llega es previa falsificación de documentos o pago para un documento falso, también. Pero fue un gran paso. Incluso con esas circunstancias, ACNUR, me acuerdo las personas, desarrolló un magnífico trabajo de orientación para que no llegaran allí desorientados, qué pasos tenían que dar. Eso fue un buen paso. Pero bueno, por un lado pasaba eso y al ladito, en la valla, entraban los otros con todo el dolor que sabemos que implica aquello. Había emigrantes de primera y de segunda, ¿no? Incluso a los sirios, que llegaron muchos a Marruecos porque el Gobierno argelino no les exigía visado, por lo que sea, o por presiones de Europa o porque ellos mismos no querían, les empezaron a exigir el visado para llegar a Argelia. Disminuyó también el número de sirios...”

En su testimonio, E. Velázquez establece una relación dialéctica entre las medidas humanitarias y securitarias; al contrario, he intentado mostrar como se imbrican los actores, las prácticas y los discursos securitario-humanitarios. Esto se ve con mayor claridad en otra de las medidas de gobierno fundamentales en la configuración de la banalidad del gobierno de las migraciones en y a través de las fronteras. Tras las muertes de El Tarajal, se creó en Ceuta y después fue replicado en Melilla un protocolo de acción conjunto de la Guardia Civil y la Cruz Roja para la actuación de asistencia humanitaria a los migrantes antes de ser rechazados en frontera. En función de este protocolo, los migrantes eran “controlados” por los actores de la Cruz Roja, que prestaban asistencia de urgencia a los heridos y, si detectaban algún caso de herido grave, trasladaban al hospital al herido. De esta forma, era a través de la labor conjunta de los actores securitarios y humanitarios que se producía los rechazos en frontera “respetando los derechos humanos de las personas”. Esto me fue explicado, en unos términos más abstractos, por el responsable de la Cruz Roja de Ceuta (que no permitió que grabara la conversación). Esta frontera es securitario-humanitaria. Está fortificada con medios amenazantes que intentan “disuadir” a los migrantes de entrar, que pueden herirlos; si superan la fortificación, los migrantes deben sortear a los agentes securitarios que los detienen aplicando altas dosis de violencia física para, previo control de los agentes humanitarios que aseguran sus derechos humanos (reducidos a la vida), deportarlos a Marruecos; si, finalmente, consiguen sortear a los agentes en el perímetro fortificado, deben dirigirse a un centro de detención humanitaria, controlado en su titularidad por un cuerpo de actores securitarios y donde recibirán asistencia humanitaria durante un período indefinido, ya mientras solicitan protección internacional, ya mientras son enviados con la marca de la deportabilidad a la península que garantiza su inclusión diferencial en la sociedad.

Esto era así, hasta finales del 2018. En ese año, como hemos señalado, se deportó de manera exprés a los migrantes que tras un salto habían decidido optar por la estrategia del traslado “rápido” a la península y por tanto no habían solicitado asilo. Esto suponía una modificación de las dinámicas que habían estado por casi quince años. Esta acción del gobierno implicaba que a

⁶⁸³ Hasta 2019 la situación no ha cambiado. De hecho, en la prensa se muestra como la actividad de la oficina de Ceuta es nula: “En Ceuta,... Desde que fue inaugurada en marzo de 2015, no ha recibido ni una sola solicitud de asilo”. https://elpais.com/politica/2019/01/01/actualidad/1546372216_230031.html

partir de ese momento la única posibilidad para permanecer en Ceuta y Melilla sería la solicitud de asilo, implicando pasar a convertirse en un sujeto de gobierno humanitario, auto-representado como víctima y creando una dinámica distinta de inclusión diferencial. Para la mayoría de los actores presentes en el terreno, para ellos esto era un intento de devaluar las solicitudes de asilo, mostrar como la solicitud de asilo era una práctica que en realidad no correspondía con un miedo o persecución real sino una “impostura” por parte de los migrantes para evitar ser expulsados en virtud de su irregularidad. Con ello se sigue profundizando el vaciamiento de los derechos de protección internacional, pero, al mismo tiempo, se reforzaba el papel de los actores humanitarios en el gobierno de las migraciones, pasando a ser más necesarios para distinguir y dirimir entre “auténticos y falsos” solicitantes de asilo, así como para asistir a los sujetos en su “acogida” en Ceuta.

A través de este recorrido histórico paralelo, se puede comprender mejor cómo se configura la lógica y las dinámicas de gobierno securitario-humanitarias en la práctica y en un contexto socio-cultural particular como son los de Ceuta y Melilla. Con esto he intentado demostrar la profunda interconexión entre actores, prácticas y discursos, situándome en contra de las explicaciones que los entienden en oposición dialéctica o que subordinan las dimensiones humanitarias como mera fachada y/o complemento de las dimensiones securitarias. Al contrario, como hemos visto, la vinculación de actores humanitarios (con sus prácticas, sus formas de generar y validar el conocimiento, sus discursos, etc) ha sido fundamental para el proceso histórico de las formas de gobierno en y a través de las fronteras, permitiendo generar un marco normativo complejo que sustenta los procesos de exclusión / inclusión diferencial. En el espectáculo de las fronteras, como mecanismo fundamental para la reconfiguración de los procesos de imaginación social sobre la pertenencia colectiva y los modelos de organización, la dimensión humanitaria ha sido tan o más importante que la dimensión securitaria. Tanto la naturalización de la criminalidad de los “ilegales” (aquellos que no pueden conseguir los permisos administrativos) como la naturalización de la vulnerabilidad y la dependencia de las víctimas (ya refugiados, ya vidas en riesgo), ha configurado un marco de interpretación de la realidad social en la que la situación de estas personas no es producto de una configuración histórica y política: la búsqueda del control y el monopolio de la movilidad internacional por parte de los estados bajo el paradigma de la gestión de las migraciones en la era del capitalismo financiero global y la modernidad desbordada. La realidad de estas personas aparece como un hecho ontológico, que les es consustancial, y que es medido, estudiado y analizado a través de parámetros técnicos por los actores securitarios y humanitarios, poseedores de un conocimiento experto sobre el que se organizan las prácticas de gobierno. Se ha traído a efecto y se ha incorporado en la propia población de los ciudadanos (de Ceuta y Melilla, de España y de Europa), unas formas de imaginación social sobre los colectivos de personas que son tanto depositarias de la configuración securitaria de la criminalidad de la diferencia como de la configuración humanitaria de la víctima desnuda de la que hablaba (Malkki, 1996, 2015).

Para finalizar este análisis etnohistórico de esta configuración en Ceuta y Melilla hay dos cuestiones relevantes que queda exponer.

5.3. La inclusión de Marruecos en el control migratorio. Externalización en práctica.

La incorporación de Marruecos en el gobierno de las migraciones en y a través de las fronteras ha sido clave en la configuración de las zonas de frontera de Ceuta y Melilla. Esta vinculación es uno de los ejemplos más intensos de externalización del control migratorio y ha sido un modelo, a la hora de incorporar a través de la acción exterior a países “vecinos”, para otros Estados Miembro y para la propia Unión Europea como institución supranacional.

España fue pionera en la firma del Acuerdo Bilateral de Readmisión con Marruecos⁶⁸⁴ (Abderrahim, 2019; Wolff, 2014) y, aunque contaba con algún antecedente a nivel europeo⁶⁸⁵ (Carrera, Santos Vara, y Strik, 2019: 208; Roig y Huddleston, 2007: 375), su modelo fue rápidamente emulado por la colaboración entre Italia y Libia en época de M. Gadafi. El acuerdo sirvió como modelo para España en el desarrollo de su sistema de deportaciones, vinculado a la expansión de los acuerdos de readmisión de España⁶⁸⁶ con terceros países. Por otra parte, ha sido la base para la negociación a nivel comunitario de un acuerdo de Readmisión entre la UE y Marruecos, que se engloba en los acuerdos operativos vinculados a las Políticas Europeas de Vecindad⁶⁸⁷ y que viene a ampliar el sistema europeo de pactos de Readmisión⁶⁸⁸. Estos acuerdos no tienen como eje exclusivo las políticas migratorias sino que profundizan las relaciones en una amplia gama de sectores y ámbitos, siendo especialmente importante la apertura del mercado común a los productos agrícolas de Marruecos, la liberalización del comercio europeo, los acuerdos de pesca y de extracción minera, la cooperación al desarrollo, entre otros temas económicos clave. No entraremos en profundidad en el análisis antropológico del contenido jurídico y de las implicaciones socio-históricas de este conjunto de instrumentos que son analizados en otro lugar de este libro (capítulo 1). Lo que nos interesa destacar aquí es como este caso tuvo unas repercusiones amplias

El acuerdo sin embargo, no fue ratificado hasta 20 años más tarde (en 2012) y en cuanto a los registros oficiales podría parecer que nunca se había aplicado: “Entre 1991 y 2005 sólo 106 subsaharianos han sido readmitidos por Marruecos y, de esos, treinta lo han sido en 2005, como un gesto político tras la visita de los Reyes de España a Marruecos” (Hernando de

⁶⁸⁴ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-8976>

⁶⁸⁵ En particular los antecedentes de República Checa y Polonia, que habían firmado acuerdos de Readmisión con varios países del espacio Schengen en 1991. https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/pdf/104_en.pdf

⁶⁸⁶ No existe un listado específico de los acuerdos de Readmisión firmados por España. Una parte pueden encontrarse en el repositorio general de acuerdos bilaterales: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/GUIA%20TRATADOS%20CON%20PAISES.PDF>

Sin embargo, varios acuerdos de readmisión han sido incluidos dentro de otros instrumentos de cooperación internacional, como puede ser el caso de los acuerdos con Senegal sobre readmisión, que se incluyen dentro del “Acuerdo marco de cooperación”. En otros casos el acuerdo se denomina de manera algo más clara “Acuerdo marco de cooperación en materia de migración”, como en relación a Cabo Verde, Gambia, Mali y Níger.

⁶⁸⁷ <https://library.euneighbours.eu/content/eu-morocco-association-agreement>

⁶⁸⁸ http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/normativa/union_europea/decisiones/acuerdos_readmision/ind_ex.html

Larramendi y Bravo, 2005: 3). Sin embargo, en las prácticas de gobierno de la cotidianeidad este acuerdo se ha aplicado en miles de ocasiones, siendo la base jurídica para programas de cooperación en la gestión de las fronteras y para las devoluciones en caliente o rechazos en frontera que desde la época más temprana se han producido sistemáticamente. Así, la introducción de Marruecos en las dinámicas de gobierno de las migraciones ha tenido siempre una dimensión más práctica y relacionada con la gestión en terreno, mientras que a nivel diplomático siempre se ha mantenido una actitud dialéctica y de negociación continua. Esto tiene una consecuencia fundamental para nuestro estudio: es la vinculación entre actores securitarios y humanitarios a ambos lados de la frontera la que mantiene el régimen de gobierno de las migraciones en la cotidianeidad.

Desde el ya citado “Plan de Acción UE – Marruecos”⁶⁸⁹ es cuando se comienza a desarrollar de una manera más significativa una intensificación del control sobre la migración en todo el territorio de Marruecos, que combina de manera similar la importancia de la lógica securitaria y humanitaria, las demostraciones de enorme violencia física y social con los proyectos asistencialistas. Como hemos señalado esto se enmarca en un cambio profundo que afecta, irradiando desde la “crisis de las vallas”, a la política sobre el gobierno de las migraciones de toda la Unión Europea y los Estados Miembro, vinculado al nacimiento de Frontex y al inicio del GAM. De hecho, ha sido la reorientación de la política exterior europea tras la “crisis de las vallas” la que supuso un puente de entrada fundamental para los actores humanitarios vinculados al campo de la cooperación al desarrollo. Según Lavenex y Kunz (2008: 449 - 450) “El ‘choque externo’ provocado por los incidentes ocurridos en los enclaves españoles de Ceuta y Melilla en septiembre/octubre de 2005 y las flagrantes violaciones de los derechos humanos que se produjeron a continuación dieron un nuevo impulso importante a la reconsideración del marco político original dentro de la UE”, provocando que “A partir del verano de 2005, proliferaron las iniciativas que proponían una mayor coordinación de los objetivos de migración y desarrollo”, cuyo avance fue facilitado por “la movilización de los actores hasta ahora excluidos de la política migratoria de la UE como parte de la política de cooperación europea”.

No vamos a hacer un recorrido completo de la evolución histórica de la incorporación de Marruecos a las dinámicas de gobierno en estas zonas de frontera, pero si es interesante retener las últimas evoluciones, que muestran de manera clara la importancia de su papel y las prácticas principales.

En 2014 Marruecos desarrolló un programa de regulación masivo. El programa se presentó como un esfuerzo humanitario del gobierno por normalizar la presencia de los migrantes en el territorio de marruecos, pero también como la antesala de una política más estricta en el control de las fronteras exteriores del país. Esteban Velázquez, que estuvo presente desde 2012 hasta 2016 en Nador, explicaba este período así:

“Un gran paso que dio el Gobierno marroquí, positivo, fue la llamada nueva política migratoria marroquí, que empezó con un discurso del Rey, muy buen discurso, en septiembre si no recuerdo mal, del 2013, creo, en el que abría el período de un año de legalización de migrantes y algunas medidas más intentaba también, que los derechos

⁶⁸⁹ <https://library.euneighbours.eu/content/eu-morocco-enp-action-plan>

humanos fueran vigilados. Aunque claro, las condiciones para legalizar no abarcaban a muchos de los casos de allí, además que ellos estaban de paso. Muchos no querían legalizarse, sino lo que querían era pasar. Pero fue un intento. Y después vino una segunda fase: justo cuando acabó ese año de legalización es cuando el ministro, no me acuerdo si era del Interior, anunció, que ya estaba legalizado, dijo inmediatamente que entonces ya no se justificaba ninguna presencia en el monte porque me acuerdo que los motivos eran que ya se habían regularizado todos los que podían y además estaba perjudicando a la ecología y además había trata. Entonces fue el desalojo en febrero. Creo que fue en febrero de 2015. El desalojo de todos los campamentos, prácticamente, de gente que llevaron a sitios del sur y ese fue otro hito”.

Tras estos episodios, la práctica de deportación al desierto que marcaba la frontera con Argelia, cerca de Oudja, que era de las más agresivas y violentas, se dejó de producir a partir de esta época; sin embargo, a partir del desmantelamiento de los campamentos del monte Gurugú y con la instauración de las políticas de expulsión de la zona fronteriza, los migrantes que eran detenidos intentando el salto o simplemente en el tránsito cerca de estas zonas de frontera eran deportados hacia el sur del país, en este caso hacia las fronteras con Mauritania, a ciudades como Marrakesh. Esta fue una práctica que siguió manteniéndose hasta la actualidad.

En el 2018, nuevamente se produce una intensificación de la persecución policial a los migrantes presentes en Marruecos, tanto en las principales ciudades marroquíes como, sobre todo, en las zonas de frontera. El presidente de la sección de Nador de la AMDH (Association Marocaine des Droits Humains – Asociación Marroquí de Derechos Humanos)⁶⁹⁰, Omar Naji, me explicaba lo que ellos habían constatado en terreno en relación al aumento de la migración de africanos y que tenía que ver con la gran campaña de detenciones realizada por Marruecos en 2018.

“En 2017, nosotros hemos estimado el número de migrantes detenidos en Nador en más o menos 3.000 migrantes. 3.000 migrantes que han estado detenidos, y no sólo detenidos, sino que han sido detenidos y expulsados por autobuses, hacia el interior de Marruecos, principalmente a Tiznit, Guelmim, Marrakesh, las ciudades del sur de Marruecos. Son tirados allí de hecho sin ninguna ayuda. Y esos 3.000 migrantes en 2017, en 2018 estamos cerca de los 9.000 migrantes detenidos en Nador, para los 10 meses que (han pasado) en 2018. 9.000 migrantes de los que más o menos 5.000 han sido detenidos después del 7 de Agosto, después la gran campaña de detención que ha lanzado marruecos, el 7 de Agosto de 2018 en Nador y después en Tanger. Entonces ha sido un año excepcional en materia de detenciones y de expulsión de migrantes. (...) Para nosotros la causa es en primer lugar las políticas migratorias de la Unión Europea para nosotros. Porque son políticas que financian toda la política de represión de Marruecos. El material que utiliza Marruecos y las fuerzas auxiliares es de financiación europea, la valla es una financiación europea, yo he escuchado que la Unión Europea va a dar... creo que son 150 millones de Euros a Marruecos⁶⁹¹ después de esta campaña de represión, se

⁶⁹⁰ Su principal medio de difusión es su página de Facebook: <https://www.facebook.com/AmdhNador/>
⁶⁹¹ https://www.eldiario.es/desalambre/Bruselas-Marruecos-controlar-migrantes-comerciales_0_874912839.html y http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6705_en.htm

le dice a Marruecos: continuad, ¡vamos, vamos! Nosotros financiamos. Es la represión total.”

Por otra parte, O. Naji vincula los problemas que habían reactivado la migración marroquí por el estrecho de Gibraltar precisamente con estas políticas de financiación de la UE y el incremento de las fuerzas militares y policiales en Marruecos: *“No teníamos salidas de marroquíes antes de Julio de 2017. Los marroquíes no se iban antes de Julio de 2017, no había. Había principalmente subsaharianos que salían. Después Julio de 2017, de la gran represión de los movimientos populares en Marruecos, los marroquíes deciden salir. Entonces hay una gran relación entre el avance de los procesos de democratización en Marruecos y en los países africanos, y la cuestión de la migración. Cuando Europa sostiene dictaduras, sea en África o sea en Marruecos, incluso si mata a sus ciudadanos, ellos deben esperarse que esos ciudadanos vayan a Europa, es normal diría yo”*. Así, a la inversa, el presidente de la AMDH Nador vincula de manera directa el crecimiento de importancia de los actores securitarios para el control fronterizo con la capacidad del gobierno de reprimir los levantamientos popular de Alhucemas y la región del Rift⁶⁹², y el nuevo aumento de la migración de marroquíes por el mar con estos procesos de represión.

Entre la perspectiva de E. Velázquez y la de O. Naji se puede establecer una conexión, que es la articulación de la intensificación de las prácticas y discursos securitarios y humanitarios desde 2013 en Marruecos. Esta evolución reciente nos permite, por otra parte, contradecir el discurso etnocéntrico de gran parte del activismo europeo en el que se asume que países del sur del Mediterráneo como Marruecos pueden ser contratados para hacer el “trabajo sucio” y llevar a cabo las medidas más violentas que nuestros gobiernos, por el tapujo y el pudor, no pueden realizar mientras se representan como defensores de los derechos humanos. En la gestión marroquí de las migraciones en y a través de las fronteras, y en especial en relación a la migración hacia Ceuta y Melilla, la dinámica no es tan distinta a la española: el gobierno combina prácticas y discursos securitarios y humanitarios, asegurando que sus políticas de gobierno de las migraciones se enfocan en mantener la seguridad del estado y en proteger los derechos humanos de las personas migrantes a través de la asistencia humanitaria (de las víctimas). La diferencia solo radica en que en un contexto de grandes descontentos sociales y de intensa contestación política, las prácticas securitarias son aplicadas de manera más cotidiana sobre una parte de la ciudadanía y por tanto es más difícil justificar la legitimidad de esta violencia y de la defensa de la seguridad del estado de derechos y los derechos humanos por parte de los mismos actores responsables.

Por otra parte, el interés principal de este apartado es comprobar la expansión de unas dinámicas de gobierno securitario-humanitarias en Marruecos, que se configuran a través de su participación en el control de las zonas de frontera europeas de Ceuta y Melilla. Este es un ejemplo clave para entender como las formas de gobierno securitario-humanitario son

⁶⁹² Sobre el inicio de la cuestión https://elpais.com/internacional/2017/06/24/actualidad/1498304022_699133.html ; para una fase posterior <https://www.elsaltodiario.com/marruecos/marruecos-ahmed-zefzafi-rif-represion-hirak-vida-digna> ; y sobre la condena y las penas de prisión de los líderes de los movimientos populares <https://www.lavanguardia.com/internacional/20180627/45433033251/lideres-revueltas-rif-20-anos-carcel-marruecos-alhucemas.html>

apropiadas e incorporadas en otros contextos. Marruecos, en el caso narrado, ha recibido un apoyo sustancial para la incorporación en sus dinámicas de gobierno tanto de actores securitarios como de actores humanitarios. Sin embargo, hay una diferencia fundamental: mientras que los actores securitarios son en el caso marroquí actores nacionales públicos (como la gendarmería y los cuerpos auxiliares de guardias de frontera), los actores humanitarios son principalmente actores institucionales internacionales (como ACNUR e IOM, aunque esta agencia tiene muy poca relevancia en Marruecos a diferencia de otros países vecinos como Túnez), actores privados financiados públicamente (a través de la cooperación al desarrollo), y actores privados, financiados bien a través de donaciones o a través de otras instituciones no estatales, como la iglesia católica. Un ejemplo de esto es la actividad humanitaria de la delegación que fundó Esteban Velázquez en Nador, que sustituyó la actividad que hasta 2012 venía realizando MSF (Médicos Sin Fronteras) en Nador y Oudja (donde se habían instalado siguiendo el sistema de deportaciones internas en Marruecos que hemos comentado), y que recibía financiación de la iglesia católica y de la cooperación suiza (que había sido la principal financiadora de MSF anteriormente). Esta incorporación de las culturas del trabajo (Palenzuela Chamorro, 1995) de los actores humanitarios y securitarios no se produce sólo por su participación directa en el terreno, sino por la vinculación creciente con tecnologías y formas de conocimiento (generación e interpretación de datos, análisis de riesgo, análisis biomédicos, análisis de las condiciones de vulnerabilidad, análisis de los condicionantes legales, etc), que se van transfiriendo tanto de manera formal (con entrenamientos para el uso de nuevas tecnologías, con la transferencia o la venta de nuevos materiales, con la formación jurídica o sanitaria, etc) o de manera informal a través de la participación conjunta en la cotidianidad del gobierno de las zonas de frontera como Ceuta y Melilla. El análisis de cómo se incorporan estas lógicas de gobierno en los países que progresivamente se asocian (ya en una época inicial como Marruecos, ya en época más reciente como Níger) a las políticas de gobierno de las migraciones en y a través de las fronteras de la UE, es un campo con un gran potencial heurístico para entender cuáles son los ejes vertebradores de estas formas de gobierno y cuáles son sus efectos.

5.4. Más allá del espectáculo.

Las zonas de frontera de Ceuta y Melilla se han convertido en el escenario del espectáculo de frontera más impactante de toda la Unión Europea, y ha sido sólo remplazado y de manera temporal por los escenarios de la ruta balcánica durante la llamada “crisis de los refugiados”. La realidad socio-cultural de estas zonas de frontera se ha visto modificada por esta nueva configuración performativa y, sin embargo, lo que ha estado en juego ha sido siempre lo que estaba más allá del espectáculo, la relación social que el espectáculo vehicula y resignifica. Las relaciones sociales que mediatiza el espectáculo, no son sólo relaciones a nivel nacional o supranacional, a pesar de que los principales agentes que producen el espectáculo lo sean. En Ceuta y Melilla, el haberse convertido en escenario fundamental de un espectáculo europeo ha tenido profundas implicaciones sobre las formas de imaginar la realidad y sobre la (re)producción de las relaciones sociales.

Las ciudades de Ceuta y Melilla están marcadas por el contraste. Ceuta es la provincia de todo el estado español con una tasa de desempleo más alta⁶⁹³ y donde la tasa de pobreza es mayor de toda España, con un 35,6%; igualmente lidera la lista de menor crecimiento económico y otra serie de variables sociales y económicas (desde el acceso a internet de las empresas a la esperanza de vida media). Sin embargo es una ciudad donde el PIB per cápita supera la media de las comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura (e igualmente de Melilla). A pesar de todo ello, las ciudades autónomas son un foco de atracción para los ciudadanos marroquíes que viven en el entorno fronterizo, al otro lado de la frontera más desigual del mundo. Como señala Cristina Fuentes Lara en el Informe Frontera Sur 2016 (APDHA), la diferencias a nivel socioeconómico entre la zona de Tetuán y Ceuta, Marruecos y España, África y Europa, son evidentes a través de los macro-indicadores como el Índice de Desarrollo humano (donde Marruecos ocupa el lugar 156 y España el 26º) o en cuanto a nivel de economía en el ranking mundial del FMI (56º y 16º respectivamente). El salario mínimo, oficialmente, en Marruecos es de 220 € mientras que el español se sitúa en 735,9 €.

Sin embargo, como hemos señalado anteriormente, los modelos sociales y productivos de las ciudades autónomas están fuertemente interconectados. Ceuta y Melilla dependen económicamente del pequeño comercio transfronterizo y de la entrada diaria de personas desde Marruecos (cuya estimación varía de manera más que considerable según las fuentes consultadas, oscilando entre las veinte y treinta mil entradas diarias⁶⁹⁴). Un dato anecdótico que se repite en varios círculos ceutíes es que la tienda “Lidl” que más ventas realiza en todo el estado español es la de la ciudad autónoma, algo sin embargo sobre lo que no se disponen datos específicos (Fuentes Lara, 2017), pero que puede contrastarse con la enorme inversión realizada por esta empresa al construir en 2007 el que era el almacén más grande de dicha firma en España y haber realizado cuantiosas inversiones en mejorar dichas instalaciones en años sucesivos. Ya en 2011, en el último informe que presento el CES de Ceuta⁶⁹⁵ antes de su desaparición en los años centrales de la crisis económica, este organismo reconocía la dependencia económica que la ciudad manifestaba frente al comercio transfronterizo. Como señala Ferrer Gallardo *“En la medida en que los enclaves (refiriéndose a Ceuta y Melilla) son espacios fronterizos totales, la frontera funciona como su principal recurso, la preservación del cual requiere el despliegue simultáneo de minuciosas y contradictorias políticas de suavización y fortificación. En los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla con Marruecos, el estricto control sobre la inmigración ilegal contrasta con la tolerancia que las autoridades fronterizas muestran ante los flujos ilícitos de mercancías”* (2008: 144). En Mayo de 2018, los colectivos de Empresarios, Hosteleros y Comerciantes de Ceuta y Melilla convocaron una manifestación bajo el lema “Por el presente y el futuro de Melilla y Ceuta”, para reclamar más fluidez, mejores condiciones, más personal y mayor permisividad al comercio transfronterizo en los pasos con

⁶⁹³ De hecho, en la última Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral en España (2017), de donde proceden estos datos, se ha evitado hacer referencia a la tasa de paro de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla aduciendo que existe una variabilidad demasiado grande entre las distintas fuentes y encuestas. http://www.ces.es/documents/10180/5888552/Memoria_Socioeconomica_CES2017.pdf

⁶⁹⁴ <https://especiales.20minutos.es/frontera-ceuta-vidas-limite/> y en contraste, del mismo medio, <https://elfarodeceuta.es/19000-entradas-diarias-ceuta/>

⁶⁹⁵ <http://ceuta.es/ceuta/images/documentos/Institucional/Memorias/Memoria2011.pdf>

Marruecos.⁶⁹⁶ Fruto de esta dinámica compleja, el cruce fronterizo se ha ido convirtiendo en una cuestión complicada. Los pasos de El Tarajal en Ceuta y de Beni Enzar y El Barrio Chino en Melilla, concentran la mayor parte de los cruces fronterizos diarios y desde hace años se saturan con regularidad. Los planes del gobierno para solucionar la cuestión se han basado en el establecimiento de pasos específicos para el “comercio atípico”⁶⁹⁷ (es decir, para el tránsito de las “porteadoras”).

Las trabajadoras transfronterizas (pues es un flujo mayoritariamente femenino) no son consideradas migrantes a efectos prácticos. El marco jurídico que regula esta situación está fuertemente segmentado. En lo básico se rige por la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; definidos en el artículo 43 en su versión consolidada⁶⁹⁸. Dicha situación jurídica es aplicada en función del Real Decreto 557/2011, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, (sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009)⁶⁹⁹, en particular por las disposiciones del Título X, Artículos 182, 183 y 184. Sin embargo, la situación de las trabajadoras marroquíes que acuden diariamente a las ciudades autónomas se basa en la exención de visado en materia de pequeño tráfico fronterizo a los residentes en las zonas de Nador (hacia Melilla) y Tetuán (hacia Ceuta) en función del punto III del acta final del Acuerdo de Adhesión de España de 1990 al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen⁷⁰⁰. Los trabajadores transfronterizos pueden realizar trabajos por cuenta ajena y propia, cuya tributación se determina a partir del Convenio entre el Reino de España y el Reino de Marruecos para evitar la doble imposición en materia de impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio⁷⁰¹. Sin embargo, la modificación de la ley de extranjería a través de la LO 2/2009 obligaba a que los trabajadores transfronterizos contratados cotizaran igualmente y equiparó el coste para el empresario en la contratación de trabajadores transfronterizos con trabajadores autóctonos. Mientras que la modificación de la ley de extranjería imponía la obligatoriedad de la cotización, la Ley General de la Seguridad Social⁷⁰², en su art. 272 (f) asume el traslado de residencia o la estancia en el extranjero como motivo de la extinción del derecho a la subvención por desempleo. Esta situación está en consonancia

⁶⁹⁶ <http://www.europapress.es/ceuta-y-melilla/noticia-miles-personas-manifiestan-melilla-ceuta-pedir-mas-fluidez-frontera-marruecos-20180522221432.html>

⁶⁹⁷ A causa de la reivindicación histórica de Marruecos sobre Ceuta y Melilla, no existen marcos de acuerdo sobre las aduanas y los aranceles de exportación a través de las fronteras terrestres de Marruecos y España, permitiéndose sólo el paso de mercancías que sean para consumo personal y que se lleven personalmente. Esto ha desembocado en el nacimiento de una auténtica industria llamada “comercio atípico” cuya cara más visible son las porteadoras, mujeres que transportan sobre su cuerpo fardos de hasta 50 kg de mercancías desde los polígonos industriales de Ceuta hasta el otro lado de la frontera y cobran una comisión por cada fardo por parte de un comerciante.

⁶⁹⁸ Cuya última modificación se realizó el 4 de Julio de 2018 (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>)

⁶⁹⁹ Cuya última modificación se realizó el 9 de Noviembre de 2015 (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-7703&p=20151109&tn=1>)

⁷⁰⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2000:239:FULL&from=ES>

⁷⁰¹ (http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Tributaria/CDI/BOE_Marruecos.pdf) ; que ha sido modificado en 2016 a partir de un diálogo sobre la interpretación de distintos puntos (https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-6756)

⁷⁰² Actualmente refundida por el RD 8/2015, de 30 de Octubre.

con lo dispuesto por la legislación europea, donde las prestaciones por desempleo se vinculan directamente al país de residencia (Reglamento UE 883/2004). El resultado es que las trabajadoras transfronterizas marroquíes, que tienen permitida la entrada para trabajar pero no la residencia, quedan excluidas de las prestaciones sociales por las que cotizan con su trabajo. En este marco, el trabajo transfronterizo como actividad económica adquiere una nueva dimensión. Por una parte, resulta una actividad económica comparativamente rentable para las mujeres marroquíes a pesar de los bajos salarios ya que en Marruecos los trabajos de ese nivel de formación tienen sueldos muy inferiores (Belhorma, 2017).

En términos generales el modelo migratorio es pendular, basado en la posibilidad de acceder sin visado a Ceuta. El viaje diario de ida y vuelta a través de la frontera supone un gran coste en desplazamientos, tanto en recursos económicos como en tiempo. Al no ser trabajadores migrantes residentes en España hay toda una serie de derechos a los que no tienen acceso. Además, como señala el informe 03/2013 de CCOO redactado por José Antonio Moreno Díaz (“Límites a la libertad circulatoria y trabajadores transfronterizos en Ceuta y Melilla”), existe una problemática específica en cuanto a las autorizaciones de trabajo transfronterizo y su renovación. El plazo de validez de dicho permiso es de sólo un año y se amplía otro tras su renovación. Esto supone una diferencia importante respecto a la renovación del permiso de trabajo del régimen general, que tiene una duración bianual durante las dos primeras renovaciones y se extiende a cinco años tras la tercera renovación. Esto genera igualmente unos gastos importantes en tiempo y en recursos económicos, pues se requiere la presentación de documentos procedentes de Marruecos, así como su traducción, a lo que hay que sumar las tasas administrativas cobradas por España. Más allá de estos costes, la dificultad en la obtención y, sobretodo, en la renovación de estos permisos crea un obstáculo más en la normalización de la situación laboral de estas trabajadoras, acentuando su vulnerabilidad. La última reglamentación (RD 557/2011) modificó la duración máxima de los permisos a los trabajadores transfronterizos, reduciéndola a un año. Además, aumentó el coste de los procedimientos administrativos en el estado español y el volumen de la documentación solicitada.

Por otra parte, la falta de residencia legal en Ceuta no impide que una parte de las mujeres que desarrollan la actividad en Ceuta residan igualmente en la ciudad. La imposibilidad de regularizar esta situación se basa en varios factores. Como causa principal destaca la ausencia de contratos laborales. Desde la reforma de la ley de empleo doméstico, vigente a partir de 2012 por el Real Decreto 1620/2011, se produjo un aumento significativo de la contratación laboral en este sector aunque menor de lo esperado en primera instancia (Andreo Tudela, 2013). Sin embargo, como señala Nuria Galán Pareja en su tesis doctoral (2012), una enorme mayoría de estos puestos de trabajo se realizan sin una regulación efectiva: el 82,5% de los 4.000 puestos de trabajo que estimaban los sindicatos en ese momento no se regían por contrato. Teniendo en cuenta que los datos que aporta son de 2011 y que tras la reforma se pasó de 700 contratos de este tipo a casi 1.300, cifra en la que se estancó el crecimiento contractual, aún queda un amplio y mayoritario sector que opera sin contrato y que por tanto no tiene ninguna opción de regularizar su asentamiento en el territorio español. Por otro lado, incluso obteniendo un contrato de trabajo estable, existe una tendencia administrativa a rechazar las solicitudes de permiso de residencia en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Esto ha quedado probado por las sentencias contrarias al estado por haber denegado

el permiso de residencia a personas que cumplían todos los requisitos. Un ejemplo fue la sentencia 975/2013 de Tribunal Superior de Justicia, Sala de lo Contencioso; en ella el tribunal fallaba a favor del demandante por considerar que la decisión de no concederle el permiso de residencia sobre la base de “reagrupación familiar encubierta” carecía de bases argumentales⁷⁰³. Miles de personas viven en Ceuta y Melilla en condición de irregularidad porque existe, además de estas complicaciones procedentes del marco jurídico, una serie de prácticas de gobierno que establece como norma la imposibilidad de empadronarse en Ceuta y Melilla sin un permiso de residencia. Esta práctica normativa implica que en las ciudades autónomas es imposible acceder a la principal vía de obtener la regularidad, que es a través de los procedimientos de regularización por arraigo (tras demostrar haber residido por ciertos años y teniendo un permiso de trabajo).

Así, a través de las dinámicas de configuración del extranjero y de la construcción de la diferencia, se ha mantenido en Ceuta y Melilla un colectivo amplio de personas en unas condiciones que, en una terminología clásica, puede definirse como un amplio colectivo de personas en una situación de “lumpen proletariado”⁷⁰⁴. Mi análisis no se centra en la configuración sociopolítica de este colectivo, ni mucho menos, sino en la configuración del marco normativo que permite el mantenimiento de los procesos de exclusión / inclusión diferencial en la (re)producción social. En una entrevista, José Palazón (ya mencionado en varios puntos de este análisis), realiza la siguiente reflexión a este respecto:

“Mira, aquí en Melilla posiblemente pueden haber unas 7 mil o 10 mil personas que viven en la ciudad, que tienen un fuerte arraigo en la ciudad, que, si estuvieran en la península, podrían ser incluso ya españoles. Antes de la legislación española de Extranjería... Podrían ser incluso españoles no de esta generación, sino de la generación anterior. Vamos a ver, ellos son de la ciudad. Han nacido en la ciudad y viven aquí. Yo, por ejemplo, no soy de la ciudad. Entonces que les llamen extranjeros a mí me fastidia mucho... Pueden ser unas 10 mil personas. Esas 10 mil personas trabajan aquí, tienen hijos aquí... Muchas madres han nacido aquí, han crecido aquí, han trabajado aquí, tienen hijos, y ni ella ni los hijos tienen documentación. Eso es una barbaridad. (...) Gente que ha tenido hijos aquí, que quiere meter a los niños en un colegio y que no pueden ir al colegio porque no se los admiten porque no tienen documentación. El tema de la documentación, aquí hay un control. Es que la única frontera no es la valla que se ve, de hierro. Hay otras fronteras. En las mesas de cada funcionario, en la administración... En cada mesa hay una valla, también, ¿no? Si tú vas por ejemplo a Extranjería a pedir un permiso de residencia, te dicen: ‘tiene usted que tener el padrón’. Entonces, tú vas a la mesa del otro funcionario, del padrón. Y le dices: ‘yo vivo en Melilla y quiero tener el padrón’, y le enseñas de todo: que vives aquí, la casa donde estás... todo. Y te dice: ‘sí, sí, pero para el padrón usted tiene que tener residencia’. Y cuando vuelves, dices ‘mire usted, que me ha dicho el del padrón...’ y te dice ‘no, no, primero el padrón’. Y residencia y padrón, y padrón y residencia. Es

703

<http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&database=AN&reference=6788736&links=extranjeria&optimize=20130710&publicinterface=true>

704 No uso este concepto por casualidad, sino como un reconocimiento implícito a las teorías anti-coloniales de F. Fanon, 2002 (1961); para una crítica – no compartida – a los planteamientos relacionados con el protagonismo del lumpen proletariado, ver Arendt, 1972; y para un comentario actualizado que responde a esta crítica de Arendt – sin citarla – ver Wallerstein, 2009.

decir, es la pescadilla que se muerde la cola. Y esa es otra frontera. Es otra manera de mantener a la gente que a ti te parece, gente que el gobierno quiere mantener afuera del sistema. Pero claro, esa gente es de Melilla, son de aquí, son de esta ciudad... No se van de aquí ni se van a ir nunca.

Queríamos terminar con su reflexión final, porque pone de manifiesto cómo la consecuencia social del marco normativo del gobierno de la cotidianeidad en estas zonas de frontera no es la exclusión del sistema sino la inclusión diferencial y el bloqueo de la movilidad física y social de estos colectivos de personas. La perpetuación de un grupo del que la economía de la ciudad depende y que a través de una aplicación selectiva desde el ámbito local de los marcos jurídicos se mantiene en una condición de alteridad que es adscrita intergeneracionalmente. En la cita de J. Palazón, se marca también el momento en el que históricamente se establece la posibilidad de imaginar y de representar esta separación social, la entrada de la Ley de Extranjería, que en la reconfiguración de España como un “estado de derecho europeo” pasaba a proporcionar una nueva base (caracterizada por su objetividad, al ser un criterio no personal sino jurídico-administrativo) para la (re)producción de las fronteras étnicas en contextos como el de Ceuta y Melilla, donde las relaciones de producción pre-capitalista y no-capitalistas centrales en estas ciudades estaban configuradas con anterioridad en torno a las fronteras interétnicas.

Bibliografía del capítulo 5.

- Abderrahim, T. (2019). *A Tale of Two Agreements: EU Migration Cooperation with Morocco and Tunisia*. <https://www.euneighbours.eu/en/south/stay-informed/publications/euromesco-series-tale-two-agreements-eu-migration-cooperation>
- Aja, E., y Arango, J. (2005). *Veinte años de inmigración en España*. Barcelona: Fundació CIDOB.
- Andersson, R. (2014). *Illegality, Inc.: clandestine migration and the business of bordering Europe*. Oakland, California : University of California Press.
- Andersson, R. (2017). Rescued and Caught: The Humanitarian-Security Nexus at Europe's Frontiers. En N. De Genova (Ed.), *The Borders of "Europe". Autonomy of Migration, Tactics of Bordering*. (pp. 64–94). Durham y London: Duke University Press.
- Andreo Tudela, J. C. (2013). *Diagnóstico de la situación sociolaboral de las trabajadoras transfronterizas del servicio doméstico. Planteamientos prácticos para su regulación en el contexto de Ceuta*. Ceuta: Instituto de Estudios Ceutíes.
- Arendt, H. (1972). *On Violence*. A Harvest/HBJ Book. Harcourt Brace Jovanovich HBJ.
- Asín Cabrera, M. A. (2008). Los acuerdos bilaterales suscritos por España en materia migratoria con países del continente africano. Especial consideración de la readmisión de inmigrantes en situación irregular. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, ISSN 1697-7890, No. 10, 2008, Págs. 165-188, (10), 165–188.
- Aznar, L. M. (2010, October 10). "El 11 de octubre de 1995 fue el peor día de mi vida policial" Entrevista a José María Deira. *El Faro de Ceuta*. <https://elfarodeceuta.es/el-11-de-octubre-de-1995-fue-el-peor-dia-de-mi-vida-policial/>

- Azurmendi, M. (2001). *Estampas de El Ejido : un reportaje sobre la integración del inmigrante*. Madrid: Taurus.
- Bejarano, C., Morales, M. C., y Saddiki, S. (2012). Understanding Conquest through a Border Lens. A comparative analysis of the Mexico-U.S. and Morocco-Spain Regions. En J. M. Loyd, M. Mitchelson, y A. Burrigge (Eds.), *Beyond Walls and Cages: Prisons, Borders, and Global Crisis* (pp. 31–42). Atenas: University of Georgia Press.
- Bel Adell, C., y Gómez Fayrén, J. (n.d.). Nueva inmigración africana en España: inmigrantes subsaharianos - Mugak. *Revista Mugak*, 13. <http://mugak.eu/revista-mugak/no-13/nueva-inmigracion-africana-en-espana-inmigrantes-subsaharianos>
- Belhorma, S. (2017). Women’s Informal Work and Household Poverty in the City of Fez / El trabajo informal de las mujeres y la pobreza de los hogares en la ciudad de Fez. *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, 7(3), 51–73.
- Carling, J. (2007). Migration Control and Migrant Fatalities at the Spanish-African Borders. *International Migration Review*, 41(2), 316–343.
- Carr, M. (2012). *Fortress Europe: dispatches from a gated continent*. London: C. Hurst y Co.
- Carrera, S., Santos Vara, J., y Strik, M. H. A. (Eds.) (2019). *Constitutionalising the external dimensions of EU migration policies in times of crisis : legality, rule of law and fundamental rights reconsidered*. Cheltenham and Northampton: Elgar.
- Casas-Cortes, M., Cobarrubias, S., De Genova, N. (Ed), Garelli, G., Grappi, G., Heller, C., Hess, S., Kasperek, B., Mezzadra, S. (Ed), Neilson, B., Peano, I., Pezzani, L., Pickles, J. (Ed), Rahola, F., Riedner, L., Scheel, S., y Tazzioli, M. (2014). New Keywords: Migration and Borders. *Cultural Studies*, 29(1), 55–87.
- Chouliaraki, L., y Musarò, P. (2017). The mediatized border: technologies and affects of migrant reception in the Greek and Italian borders. *Feminist Media Studies*, 17(4), 535–549.
- de Haas, H. (2008). The myth of invasion: The inconvenient realities of African migration to Europe. *Third World Quarterly*, 29(7), 1305–1322.
- De Lucas, J. (2003). Inmigración y globalización: Acerca de los presupuestos de una política de inmigración. *Revista Electrónica de Derecho de La Universidad de La Rioja (REDUR)*, (1), 43–70.
- Fanon, F. (2002). *Les damnés de la terre*. Paris: La Découverte.
- Ferrer-Gallardo, X., y Albet-Mas, A. (2016). EU-Limboscapes: Ceuta and the proliferation of migrant detention spaces across the European Union. *European Urban and Regional Studies*, 23(3), 527–530.
- Ferrer-Gallardo, X. (2008). Acrobacias fronterizas en Ceuta y Melilla. Explorando la gestión de los perímetros terrestres de la Unión Europea en el continente africano. *Doc. Anàl. Geogr.*, 51, 129–149.
- Fuentes Lara, M. C. (2017). Ceuta y su hinterland desde la teoría de la frontera. El caso de las mujeres porteadoras. *Revista de Paz y Conflictos*, 10(2), 165–185.
- Hernando de Larramendi, M., y Bravo, F. (2005). El lugar de la lucha contra la inmigración

- clandestina de origen subsahariano en las relaciones España-Marruecos. *Documentación Social*, (137), 207–226.
- Huntington, S. P. (1996). *The clash of civilizations and the remaking of world order*. London: Simon y Schuster UK.
- Imbert, L. (2018). Refoulements sommaires : la CEDH trace la « frontière des droits » à Melilla. *Revue Des Droits de l'homme*.
- Lavenex, S., y Kunz, R. (2008). The Migration–Development Nexus in EU External Relations. *Journal of European Integration*, 30(3), 439–457.
- Madariaga, M. R. de. (2009). *Abd el-Krim el Jatabi: la lucha por la independencia*. Madrid: Alianza.
- Malkki, L. H. (1996). Speechless Emissaries: Refugees, Humanitarianism, and Dehistoricization. *Cultural Anthropology*, 11(3), 377–404.
- Malkki, L. H. (2015). *The need to help: the domestic arts of international humanitarianism*. Durham y London: Duke University Press.
- Marcu, S. (2010). *Del este al oeste: geopolítica fronteriza e inmigración de la Europa Oriental a España*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Martín Díaz, E. (2002). El Ejido, dos años después. Realidad, silencios y enseñanzas. En J. De Lucas y F. Torres (Eds.), *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas* (pp. 74–92). Madrid: tAlAsA.
- Martínez Veiga, U. (2003). Estampas de El Ejido de Mikel Azurmendi. En J. L. García y García y A. Barañano (Eds.), *Culturas en contacto : encuentros y desencuentros*, (pp. 215-221). Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, Subdirección General de Museos Estatales.
- Migreurop, Blanchard, E., Charles, C., Guttman, A., Intrand, C., Jarrossay, C., Morice, A., Rodier, C., Saint-Saëns, I., Valluy, J., y Wender, A.-S. (2006). *Le livre noir de Ceuta et Melilla*.
- Palenzuela Chamorro, P. (1995). Las culturas del trabajo: Una aproximación antropológica. *Sociología Del Trabajo*, (24), 3–28.
- Parlamento Europeo. (1989). Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 158. Comunicaciones e informaciones.
- Roig, A., y Huddleston, T. (2007). EC readmission agreements: A re-evaluation of the political impasse. *European Journal of Migration and Law*, 9(3), 363–387.
- Rojo Martín, L., y Van Dijk, T. A. (1998). “Había un problema y se ha resuelto”. Legitimación de la Expulsión de Inmigrantes “Ilegales” en el discurso parlamentario español. En L. Rojo Martín y R. Whittaker (Eds.), *Poder-Decir, o el poder de los discursos* (pp. 169–234). Madrid: Arrecife.
- Romero, E. (2011). *Quién invade a quién. Del colonialismo al II Plan África*. Oviedo: Cambalache.
- Salafranca, J. F. (2004). *La República del Rif*. Málaga: Algazara.

- Sánchez Tomás, J. M. (2018). Las «devoluciones en caliente» en el Tribunal Europeo (STEDH, AS. N.D. y N.T. vs España, de 03.10.2017). *Revista Española de Derecho Europeo*, 65(65).
- Solanes, Á. (2010). Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, (90), 77–102.
- Soto Bermant, L. (2017). The Mediterranean Question. Europe and Its Predicament in the Southern Peripheries. En N. De Genova (Ed.), *The Borders of "Europe". Autonomy of Migration, Tarctics of Bordering* (pp. 120–140). Durham y London: Duke University Press.
- Suárez Navaz, L. (2004). *Rebordering the Mediterranean: boundaries and citizenship in southern Europe*. New York: Berghahn B.
- Triguero Martínez, L. A. (2009). La nueva reforma de la ley orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social: notas clave para su comprensión. *Revista de Estudios Jurídicos*, (9), 1–11.
- Tsianos, V., y Karakayali, S. (2010). Transnational Migration and the Emergence of the European Border Regime: An Ethnographic Analysis. *European Journal of Social Theory*, 13(3), 373–387.
- Vaughan-Williams, N. (2015). *Europe's Border Crisis. Biopolitical Security and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Wallerstein, I. (2009). Leer a fanon en el siglo XXI. *New Left Review*, 2009, 109–117.
- Walters, W. (2002). Mapping Schengenland: Denaturalizing the border. *Environment and Planning D: Society and Space*, 20(5), 561–580.
- Wolff, S. (2014). The politics of negotiating EU readmission agreements: Insights from Morocco and Turkey. *European Journal of Migration and Law*, 16(1), 69–95.
- Zuloaga Lojo, L. (2016). La concepción securitaria de la inmigración en el caso español. *Athenea Digital*, 16(2), 215–244.

Capítulo 6. Calais, un “entorno hostil” en el corazón de Europa.

“¿Y Europa? Bien gracias”.

Luis Sepúlveda, El señor nadie – Historias Marginales.

Calais es, posiblemente, el lugar más tristemente famoso de Schengenland. En Septiembre de 2016 François Hollande, presidente de la República de Francia, anunció el desmantelamiento total del campamento de “La Lande”, conocido popular y mediáticamente como “la (gran) Jungla” de Calais. Un mes después, tuvo lugar el desmantelamiento definitivo del campamento, realizado a través de una intervención policial y una destrucción completa de las estructuras, las tiendas, las cabañas y todos los restos materiales por palas excavadoras. Lo que se convirtió en momentos de 2015 y 2016 en un auténtico pueblo de personas migrantes, con una gran actividad social desarrollada en colegios, tiendas, peluquerías e incluso exposiciones de arte, y una gran diversidad de etnias y nacionalidades, quedó reducido a un páramo asolado del que fue destruida hasta la propia vegetación que rodeaba el pequeño lago central del “campamento”. Al igual que durante el desmantelamiento parcial realizado en Marzo 2016 (de Vries, Carrera, y Guild, 2016), se justificó la destrucción del campamento por razones humanitarias: el gobierno francés no podía permitir que las personas vivieran en las condiciones en las que se encontraban los migrantes que habitaban la “Jungla”. Las dinámicas de gobierno de las migraciones en y a través de las fronteras en la actualidad implican una combinación de las lógicas, prácticas y discursos humanitario y securitario, y esta combinación conlleva una creciente interrelación entre actores securitarios y humanitarios, tanto institucionales como privados. Ahora bien, es importante señalar cómo esta vinculación es instrumentalizada de manera flexible y cómo (en contextos particulares, en zonas de frontera específicas) es establecida cancelada, subvertida, cortocircuitada, suspendida, preservada, mantenida o intensificada en relación al momento particular de los procesos de (re)producción social. El proceso histórico que vamos a presentar en torno al desmantelamiento de la “Gran Jungla” es relevante justamente porque nos muestra cómo se produce esta interacción en las dinámicas de gobierno, empezando por este punto: un gobierno que había abandonado durante años cualquier política pública destinada a ofrecer dignidad a las personas que vivían en las (realmente deplorables condiciones de las) infraviviendas auto-establecidas, repentinamente reivindicaba una preocupación humanitaria que obligaba a asumir una “responsabilidad irrevocable” sobre la “vida” de estas personas para salvarlas. El estudio de los procesos históricos de gobierno en Calais nos permiten mostrar estas interacciones que configuran el núcleo de las formas más actuales de gobierno.

El caso del desmantelamiento de la “Gran Jungla” es interesante para ver cómo se construye la legitimidad de las autoridades públicas (ya sea el estado o las autoridades de niveles administrativos inferiores al mismo) para monopolizar las labores humanitarias en caso de que tomara esta decisión. Esto es una cuestión importante, puesto que pone en evidencia las características de una estrategia fundamental de la expansión de los ámbitos del gobierno a través del humanitarismo: En muchos casos, como en Calais, las acciones de las organizaciones humanitarias de asistencia, desde espacios de acogida a la oferta de servicios básicos, se han establecido históricamente para hacer frente a la imposibilidad de los migrantes de acceder a los mismos; una imposibilidad que era doble, puesto que no podían acceder a los mismos ni a

través del mercado ni a través de los cauces de asistencia propios de las instituciones públicas (por razones jurídicas, por razones normativas más amplias, o por razones puramente empíricas). Sin embargo, una vez creados los servicios humanitarios sirven para mostrar las deficiencias en las responsabilidades jurídicas del estado respecto a los colectivos “en situación de exclusión” (en el lenguaje de las organizaciones humanitarias) o en situación de miseria palpable e indignidad (como preferamos definirlo). Los estados han delegado en los actores humanitarios el cumplimiento de estas responsabilidades pero, y aquí está la importancia de la sentencia del tribunal, en cualquier momento las autoridades públicas puede reclamar nuevamente dicha responsabilidad y monopolizar la asistencia para imponer una nueva dinámica a la organización social de estos lugares y de estos colectivos, en definitiva para imponer una nueva dinámica de gobierno de la realidad social. Esta es una crítica que, en cierto sentido, surge también en el campo del derecho y desde las instituciones responsables de la defensa de los derechos fundamentales (Défenseur des Droits, 2016):

Informe de observación: Desmantelamiento de los campos y atención a los exiliados de Calais - Stalingrado (París) [*Rapport d'observation: Démantèlement des campements et prise en charge des exilés Calais - Stalingrad (Paris)*].

Conclusiones

En términos más generales, las condiciones en las que tiene lugar el desmantelamiento de los asentamientos precarios o de los barrios de tugurios más permanentes plantean la cuestión de la acogida de los migrantes y de las personas desplazadas y de exiliados en Francia. En lugar de buscar las condiciones para una acogida digna y sostenible de las personas que solicitan protección, prevalecen otras razones: sospecha hacia la persona que podría ser un falso menor, un falso solicitante de asilo, disuasión hacia los posibles solicitantes de asilo que temen ser devueltos a un Estado en el que corren el riesgo de sufrir un trato inhumano o degradante; desvinculación hacia los menores que queremos confiar en primer lugar al Reino Unido.

Las conclusiones del presente informe de observación indican hasta qué punto las soluciones aplicadas, incluso cuando parecen humanitarias, se basan más en consideraciones relacionadas con el control de los flujos migratorios que en los requisitos de respeto de los derechos fundamentales de las personas afectadas.

Sin embargo, a pesar de que compartimos muchos puntos de estas conclusiones finales del “Defensor de Derechos” de Francia, no consideramos objetivos contrapuestos el humanitarismo y el gobierno de las migraciones. Al contrario, uno de los principales objetivos de nuestro análisis de los desmantelamientos como proceso histórico es demostrar la fuerte interconexión entre el humanitarismo (como forma muy particular de entender los derechos fundamentales) y la configuración del gobierno de las migraciones, no como opuestos sino como parte de un proceso común.

6.1. El último desmantelamiento en Calais. ¿Una emergencia o un proceso histórico?

El campamento de “La Lande” había nacido a partir de la decisión en 2014 del propio gobierno central de Francia de crear un centro de día, el centro Jules Ferry, como respuesta a la previa destrucción de varios campamentos informales preexistentes y para evitar la dispersión

territorial de los migrantes en la zona. Así, la gran Jungla había nacido de la destrucción de otras muchas pequeñas junglas. Esta ha sido la dinámica estructural de la región desde finales del siglo XX, o desde que la región se convirtió en la principal vía de tráfico de mercancías al Reino Unido con la apertura del Eurotúnel (Aradau, 2016) y, por tanto, la principal ruta para los migrantes que no pueden acceder de manera regular al territorio británico. Es interesante destacar una cuestión respecto al nacimiento de la Gran Jungla ya mencionada: el centro en torno al cual se originó recibía el nombre de Jules Ferry. Esto puede no ser más que una anécdota, pero una anécdota muy significativa. El centro era un centro de día, enfocado principalmente a la asistencia humanitaria y gestionado por una ONG francesa “La vie Actif”⁷⁰⁵, que recibió el nombre de uno de los grandes promotores de la escuela pública laica y universal en Francia debido a que se asentaba sobre un antiguo lugar para campamentos de verano infantiles. Sin embargo, se olvidaba la otra “gran aportación” que había realizado Jules Ferry cuando se decidió mantener su nombre sobre este nuevo centro de día: su ferviente defensa del proyecto colonial francés y su misión civilizadora. En una nota al pie de página de su ensayo “Las fronteras de Europa” (2002: 102), Étienne Balibar señala *“A menudo se plantea la pregunta sobre qué constituye el vínculo interno, que es históricamente evidente pero teóricamente enigmático, entre educación francesa y colonización, ambos simbolizados en el nombre de Jules Ferry. Yo creo que el vínculo pasa por la institución religiosa de la frontera”* (nota al pie 15). La ironía o el cinismo de la historia ha querido que este nombre fuera el que se le dio (o el que se mantuvo por herencia) al centro de día que está en los orígenes de la Gran Jungla de Calais, el lugar de frontera más célebremente infame y nuevo símbolo de los procesos de exclusión e inclusión diferencial. Esta conexión ha pasado desapercibida para los escolares que han analizado la historia de la presencia de los colectivos de migrantes en Calais.

A lo largo de casi 20 años de historia de la presencia de colectivos de migrantes en la región de Calais se ha repetido un mismo patrón: (1) establecimiento de campamentos informales por parte de los propios migrantes en la región (más cercanos o más alejados de la propia ciudad de Calais dependiendo del momento sociopolítico); (2) períodos de destrucción de estos por parte del gobierno y de reconstrucción por parte de los migrantes, con una fase de nomadismo en la cual las tensiones internas entre los colectivos migrantes y para con el gobierno y la población francesa crece; (3) establecimiento de un centro oficial por parte del estado, pensado para una minoría de las personas migrantes (para mujeres y niños, para “refugiados”, etc.); (4) Concentración en torno a este punto de los nuevos campamentos informales de personas migrantes, ya con el beneplácito de las autoridades o a pesar de los esfuerzos contrarios de las mismas; (5) desmantelamiento masivo de estos campamentos aglutinadores y retorno a la situación inicial de pequeños campamentos aislados y dispersos en el territorio. Este patrón en los procesos nos muestra la violencia que se practica sobre los espacios de tránsito informales en la región de Calais. También nos muestra como la situación actual de Calais, como un “entorno hostil” para los migrantes no es fruto de una reacción desproporcionada a la última “crisis migratoria” de la región, sino el resultado de un proceso histórico marcado por la violencia y las resistencias.

Al finalizar cada episodio cíclico de este tipo, cuyo primer episodio finalizó en Diciembre de 2002 / Enero de 2003 con el desmantelamiento del centro establecido por el gobierno francés

⁷⁰⁵ <http://julesferry.vieactive.fr/le-centre-jules-ferry/#ancre-145>

y gestionado por la Cruz Roja en Sangatte, se producen dos fenómenos importantes: (a) El intento de dispersión por parte del gobierno francés de las personas a lo largo del territorio del estado; y (b) una negociación con Reino Unido sobre la situación de esta zona de frontera. Siguiendo con el ejemplo del primer episodio, tras el desmantelamiento de Sangatte en 2003 durante la presidencia de Sarkozy, el gobierno llevó a cabo una política de dispersión dentro del estado y una intensificación de las expulsiones de las personas migrantes en situación irregular; además se formalizó el Tratado de Touquet, acuerdo bilateral entre los dos países (Francia y Reino Unido) que define las responsabilidades en relación al gobierno de esta frontera. Otros dos episodios completos se produjeron en 2010 (en relación a los incidentes del puerto de Calais⁷⁰⁶) y en 2016 con el desmantelamiento de la gran Jungla (“La Lande”); en las fases intermedias el proceso continuó con patrones similares pero sin que surgiera un centro aglutinador en el territorio. Este fin de ciclo es un ejemplo perfecto de la vinculación efectiva entre prácticas de gobierno, prácticas normativas y jurídicas, y prácticas legislativas. El desplazamiento forzado de los migrantes que residían en la región, chocaba de facto con el derecho a la libertad de circulación dentro del territorio pero era una parte fundamental de las estrategias de gobierno a través de las cuales se configuraba un orden normativo de la cotidianeidad de estos lugares y se empleaba como mecanismo básico para fomentar la negociación dentro del marco de procesos legislativos internacionales que recogían en su letra el mismo corpus de derecho (en particular el corpus jurídico relativo a los derechos humanos) que era aplicado de manera parcial y selectiva en el gobierno de la cotidianeidad de esta zona de frontera. Es decir, mientras los acuerdos que nacen a posteriori de los grandes procesos de desmantelamiento recogen e incorporan en su letra referencias explícitas al derecho internacional, suponen una transformación del mismo tanto de una manera directa (por ejemplo, quien es responsable de aceptar una solicitud de asilo: ver Artículo 9 del Tratado de Touquet) como de una manera indirecta, que configura lo que hemos definido como un orden normativo que sobrepasa el ordenamiento jurídico. Un ejemplo claro de esto es el hecho de que, desde la ratificación del Tratado de Touquet, los controles de la policía francesa impiden que las personas salgan del territorio francés, violando así el derecho humano a salir del territorio de cualquier estado. No son los agentes securitarios británicos sino los franceses los que realizan los controles y las detenciones sobre los migrantes que intentan atravesar la frontera sin la documentación, tanto de manera directa como a través de la delegación en los agentes securitarios privados de las compañías de transporte a quienes se les encarga la necesidad de vigilar y controlar el acceso a los medios de transporte.

Varios autores, a lo largo de los años, han recogido y sistematizado estos procesos de configuración y desmantelamiento de asentamientos de migrantes como un fenómeno histórico (Rygiel, 2011; Schwenken, 2014; Dhesi, Isakjee, y Davies, 2018; Doidge y Sandri, 2018; Sandri, 2018) e incluso la prensa y los medios de comunicación han usado los paralelismos entre los distintos episodios a la hora de informar de las transformaciones en esta zona de

⁷⁰⁶ Este episodio podemos considerarlo “completo” a pesar de que no cumple exactamente con el modelo ideal propuesto, ya que nunca se habilitó un centro oficial para los migrantes en el puerto, sino que simplemente se consintió de manera prolongada su presencia y el establecimiento de programas de asistencia humanitaria por parte de actores privados pero con fuertes apoyo de las instituciones públicas.

frontera, a veces de manera ciertamente sensacionalista⁷⁰⁷. Todos ellos han sabido señalar que la destrucción de “la Gran Jungla” no fue un episodio novedoso sino algo que ya había sucedido y parte de un patrón de violencia hacia las comunidades de personas migrantes. Sin embargo, en mi opinión, no han otorgado peso específico a esta recurrencia, a esta repetición en el patrón espacio-temporal. La descripción que he intentado realizar del proceso como un ciclo y de las dos consecuencias socio-políticas inmediatas, que también han tenido recurrencia histórica al final de cada episodio, nos permiten poner de relieve una serie de cuestiones fundamentales: En primer lugar, (1) pone de relieve la naturaleza relacional de la historia de las fronteras como “un lugar de constante encuentro, tensión, conflicto y contestación. Desde este punto de vista, la migración es un elemento constitutivo de la frontera como lugar de conflicto y como espacio político.” (Casas-Cortes et al., 2015: 15); en segundo lugar (2) pone de manifiesto cómo las “políticas de agotamiento” (De Vries y Guild, 2018) han instrumentalizado la territorialidad para realizarse, cómo se han aplicado a través de la configuración de un milieu, en especial en aquellas zonas vinculadas a lo que los autores llaman “espacios de tránsito”; en tercer lugar (3) pone de manifiesto como estas técnicas de gobierno incorporan de manera reflexiva las experiencias pasadas de confrontación de las políticas y esfuerzos del gobierno frente a las resistencias, la inventiva y las contra-prácticas de migrantes y activistas/voluntarios que los apoyan en sus “movilidades fracturadas”. En cada episodio histórico las estrategias de gobierno incorporan nuevos elementos fruto de los conocimientos generados en los procesos anteriores.

La fase que se inicia con el desmantelamiento de “la (gran) Jungla” tiene una serie de particularidades que conviene señalar. En primer lugar debemos tener en cuenta la consolidación de esta dinámica gubernamental, que ha dado lugar a la cristalización de elementos sociales y culturales específicos en la región, desde el desarrollo de asociaciones y lugares que han defendido a lo largo de esta historia reciente los derechos de las personas migrantes y su dignidad (como por ejemplo es el caso de Norrent-Fontes, el campamento más antiguo aún existente en la región y que sigue viviendo gracias al apoyo local y a las actuaciones de la asociación “Terre d’errance”) hasta, en el otro extremo, la consolidación de grupos xenófobos responsables de múltiples agresiones y protestas violentas contra los migrantes. En segundo lugar, la situación de la frontera de Calais se ha visto afectada por la intensificación de los flujos de personas migrantes en Europa desde las guerras que se produjeron en el norte de África en 2010-2011 conocidas como “primaveras árabes” (Garelli y Tazzioli, 2013) y, especialmente, por la llamada “crisis de los refugiados” en Europa. Esta cuestión es condicionante del volumen mayor de personas migrantes en la zona y en el campamento de “La Lande”, por lo que ha llegado a ser conocida como la gran Jungla (Jungla ha sido una forma mediática de llamar a todos los campamentos y asentamientos informales de inmigrantes en la región) y las cifras sobre el número de personas residentes en los

⁷⁰⁷ Un ejemplo claro de esto puede verse en la forma sobre la que se informaba sobre la apertura del Centro Jules Ferry en 2015: “*Calais abre el primer campamento de migrantes desde que cerró Sangatte. El nuevo centro de día de Jules Ferry se convertirá en ‘Sangatte II’ después de que el antiguo campamento se convirtiera en un imán para los inmigrantes ilegales y cerrara debido a los disturbios.*” (“*Calais opens first migrant camp since Sangatte closed. Fears new Jules Ferry day centre will turn into ‘Sangatte II’ after former camp became magnet for illegal migrants and closed due to rioting*”) <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/france/11348493/Calais-opens-first-migrant-camp-since-Sangatte-closed.html>

momentos de máxima ocupación varían entre las 6.000 (según el gobierno) y cerca de 10.000 (según las asociaciones)⁷⁰⁸.

La importancia del vínculo del nuevo desmantelamiento de la gran Jungla con la llamada “crisis de los refugiados” no es sólo una cuestión de “volumen”, sino con la creación de un nuevo tipo de imaginación social de la realidad basada en la espectacularización actual de la gestión migratoria y la fragmentación de las subjetividades de las personas en tránsito, como expone De Genova (2013; 2017). Una parte fundamental de estas estrategias es la producción y mediatización del “carácter mixto de los flujos migratorios” como han sido caracterizados los flujos de migrantes durante esta “crisis de los refugiados”; esto ha implicado oleadas de solidaridad hacia las personas que se consideran “refugiadas”, tanto desde la sociedad civil como desde algunas autoridades locales, como la alcaldía de Grande-Synthe que creó el campamento de “La Linière” para las personas “refugiadas” cuando se anunció el desmantelamiento de la gran Jungla. Al mismo tiempo, en este período se han intensificado las prácticas y el discurso de “lucha contra la inmigración irregular”. En esta dualidad discursiva se ve la vinculación fundamental entre el discurso securitario y el discurso humanitario; algo que De Genova (2017: 7) ha llamado “humanitarismo militar”. La necesidad de controlar, gestionar y contener los riesgos y amenazas de la crisis migratoria se presentan como la vía para asegurar, proteger y salvar tanto a la población local como a las personas migrantes, víctimas igualmente de esta situación. El vínculo no es sólo discursivo, puesto que las prácticas que este hace vivir y sus técnicas se presentan como un conjunto unitario. Como veremos a continuación, la violencia se ejerce para traer seguridad y proteger a la población y a los migrantes de ellos mismos por igual. Estas dinámicas priorizan el uso de técnicas basadas en el milieu como dispositivo.

6.2. Tras el desmantelamiento de la “Gran Jungla”.

Tras el desmantelamiento definitivo de la “Gran Jungla” se produjo un reordenamiento de los espacios de tránsito, tanto de manera informal como de manera institucional. En el proceso de aparición de un nuevo orden territorial, el esfuerzo securitario del gobierno regional y central francés impulsó un “entorno hostil” para alejar lo máximo posible a las personas migrantes de la ciudad de Calais. Con el concepto de “entorno hostil” quiero recoger una faceta dual de las estrategias de gobierno.

Por una parte, (1) los objetivos del gobierno chocaban con la imposibilidad jurídica de imponer una limitación a la libertad de movimiento de las personas: según las fuentes jurídicas de derecho una persona puede ser expulsada del territorio de un estado, puede ser deportada, detenida para ser deportada, etc. y sin embargo, si una persona está en el territorio de un estado este no puede imponerle una limitación a su movilidad dentro del mismo. Esto es una cuestión paradójica pero que tiene sus raíces en la contestación histórica que se hace en los albores de la modernidad occidental a las limitaciones de movimiento propias del período pre-moderno que se centraban en la vinculación a la localidad/región como mecanismo de control

⁷⁰⁸ <http://www.gouvernement.fr/argumentaire/calais-vers-le-demantelement-complet-et-definitif-du-campement-de-la-lande>

social⁷⁰⁹. En resumen, existe la imposibilidad de establecer mecanismos jurídicos específicos para evitar la presencia de los migrantes en regiones internas al territorio nacional, cuya unidad y homogeneidad a nivel jurídico-político es uno de los pilares (mitológicos) fundacionales del estado-nación moderno. Como resultado, las formas de gobierno actuales (propias de lo que hemos definido siguiendo a Foucault como poder securitario) se manifiestan de una manera más clara en las prácticas y dinámicas enfocadas a alcanzar el objetivo de una expulsión que no es legítima jurídicamente. Para ello recurre a técnicas centradas en el milieu, en la configuración del territorio como un espacio físico-social donde las relaciones básicas se hacen progresivamente insostenibles para los colectivos migrantes: se construye un entorno hostil a su presencia, que obliga a que se abandone la región sin necesidad de recurrir a un disciplinamiento total. A pesar de que medidas punitivas (como la violencia) o disciplinarias (los movimientos forzados) sean técnicas complementarias no son la principal, sino que son las técnicas de reordenación del milieu las que se emplean principalmente para configurar un espacio en el que las relaciones físico-sociales de los migrantes no pueden reproducirse y, por tanto, son minimizadas y esto nos lleva a la segunda cuestión central del concepto de entorno hostil.

En segundo lugar, (2) la referencia a un “entorno hostil” nos permite imaginar de una manera precisa una de las características fundamentales de estas dinámicas de gobierno: su forma de establecer, valorar y validar sus propios objetivos. Si los objetivos del poder disciplinario son totalizantes (de ahí el nombre de las instituciones del poder disciplinario como instituciones totales), los objetivos de estas estrategias de gobierno propias del poder securitario son medidas en función de un cálculo muy distinto: el riesgo y los umbrales de crisis y de tolerancia. Por decirlo de manera llana, el objetivo de la creación de un entorno hostil no es la desaparición de todos los migrantes (como haría una deportación en masa disciplinaria), sino su reducción progresiva y sostenida hasta unos niveles que se encuentren dentro del umbral de lo tolerable. La presencia de colectivos de migrantes en la región de Calais nunca ha desaparecido desde que el canal de la mancha se ha convertido en la principal ruta comercial desde el continente hacia Reino Unido. La historia marcada por las fases de cíclicas de presencia dispersa, presencia concentrada y desmantelamiento que hemos definido son desde esta perspectiva un ejemplo de cómo funcionan los procesos de cálculo en relación a los factores de riesgo, y sus límites críticos y tolerables⁷¹⁰. Así, las formas de gobierno que vehiculan las técnicas basadas en el milieu están vinculadas a unas formas especulativas de conocimiento y control sobre las poblaciones. Es muy interesante señalar que el término “entorno hostil” ha sido adaptado en los discursos políticos por los propios protagonistas de esta realidad. Como señalan H. Wardle y L. Obermuller (2019: 81-82): *“la imagen de un ‘entorno hostil’ para los inmigrantes surgió públicamente en 2012 como una fórmula política explícita de la entonces Ministra del Interior Theresa May. El término resume, hace eco y*

⁷⁰⁹ Para un análisis de esta transformación histórica recomendamos la obra de Reece Jones, 2016; esta transformación ha sido estudiada de manera profunda por los autores clásicos del nacimiento de la nación-estado, que establecen una relación con la transformación de las dinámicas de control de la movilidad y las necesidades de las nuevas formas de producción industrial, en particular ver Gellner, 1994.

⁷¹⁰ Recordamos que estos límites, como hemos explicado en el capítulo dedicado a la presentación de las bases teóricas del análisis, no son límites empíricos o fácticos, sino son límites imaginados, proyectados, y por tanto, variables e inestables por definición.

también reinventa un lenguaje de sentimiento anti-inmigrante que se remonta al menos al período de descolonización de la posguerra. En particular, el uso de una metáfora normalmente conservada para el control de las bacterias le da un tono tecnocrático contemporáneo, adaptando sutilmente el simbolismo más descarado de la inmigración como enfermedad". Pero esta cuestión no es simplemente una tecnificación del discurso anti-inmigración, sino la plasmación en el discurso de las consecuencias de tratar y gobernar a la "población" de migrantes con técnicas de gobierno basadas en el milieu. Como señala en un brillante artículo Nathiel O'Grady (2013) las técnicas de gobierno securitario a través del milieu y las formas particulares de generación de conocimiento (a través de lo que él llama un realismo especulativo) están profundamente conectadas con el desarrollo de la bacteriología (de hecho los conceptos clave como población o medio/entorno nacen en el ámbito del gobierno de lo social para después transitar al de las ciencias duras⁷¹¹).

Volviendo al caso histórico concreto y particular del período inmediatamente posterior al desmantelamiento de "la Jungla", es interesante considerar las prácticas de gobierno específicas que se realizaron. En primer lugar se aplicaron políticas de dispersión territorial (Tazzioli, 2017). La operación de desmantelamiento se acompañó de una expulsión del territorio de las personas migrantes que residían en el campamento. Aquellas personas que cumplían con los requisitos para solicitar asilo fueron derivadas a los llamados CAO (Centre d'Accueil et d'Orientation), al igual que los menores que fueron enviados a centros propios, los CAOMIE (Centre d'Accueil et d'Orientation pour Mineurs Isolés Etrangers)⁷¹². Aquellos que se consideró como "no refugiados" fueron expulsados de la región, pendientes de ser deportados del territorio francés en función del cumplimiento de sus órdenes de expulsión. Sin embargo estas prácticas de movilidad forzada no fueron totales: una buena cantidad de personas, que ya habían sido detenidas por su situación administrativa de ilegalizados y que seguían en Francia a pesar de la orden de expulsión que certificaba su deportabilidad les hubiera sido entregada, fueron abandonados y simplemente se les recordó, una vez más, que estaban más allá de los servicios establecidos para los excluidos y que debían abandonar el lugar por sí mismos (igual que debían abandonar el territorio de la nación). En paralelo se estableció acelerar los procesos de reunificación familiar en Reino Unido, especialmente para los menores solicitantes de asilo, una promesa que sin embargo no fue cumplida⁷¹³. La expulsión total de los migrantes de la región, si es que llegó a producirse, no tardó mucho en dejar de ser real. Nuevos migrantes recién llegados y retornados de estos centros fueron regresando a la región. Un nuevo patrón de asentamiento se produjo bajo la prohibición firme del gobierno central y de las autoridades regionales y provinciales, lo que consecuentemente produjo un poblamiento mucho más disperso y diverso. Este se implementó en función de la nacionalidad y de la etnia, desarrollando cada grupo una estrategia particular en función a sus capacidades y redes.

Una cuestión central en este nuevo poblamiento es la vinculación ideal de los grupos con el imaginario social de "los refugiados" de guerra en Europa, que principalmente se ha referido a población siria que huye del conflicto; esto ha marcado una clara diferenciación entre la

⁷¹¹ Esto también se ha discutido con mayor amplitud en el capítulo dedicado a las bases teóricas de este trabajo.

⁷¹² <https://iaata.info/CAO-et-CAOMIE-protestations-a-Biscarrosse-et-partout-en-France-1781.html>

⁷¹³ <https://www.france24.com/fr/20161222-migrants-mineurs-calais-royaume-uni-met-frein-accueil>

población de estados del Próximo Oriente y el resto de migrantes. La apreciación de esta vinculación ideal con la población exiliada de guerra se realizaba, a priori, en base a la diferencia fenotípica: el “refugiado” era fenotípicamente “árabe” (si acaso esto existe) o de una manera más efectiva, no eran “refugiadas” las personas fenotípicamente negras. Según mis observaciones y mi trabajo etnográfico, la negritud juega un papel central en el tratamiento recibido por los migrantes en esta región de Calais. Esta cuestión profundamente antigua en el pensamiento sobre el racismo (colonial, poscolonial y cívico) francés, que nos podría retrotraer hasta las obras de Frank Fanon tiene nuevos matices que se vinculan a la construcción de la dicotomía refugiado/inmigrante, donde la negritud coloca de manera aparentemente automática a cualquier persona migrante en el segundo grupo, el de los inmigrantes (económicos), más estigmatizado y excluido. Los comentarios de un joven palestino que frecuentaba los mismos lugares y grupos (las zonas de descanso, de reparto de comida, etc.) que los colectivos de personas negras, si bien no son estadísticamente representativos si son muy significativos de la situación: *“Yo de noche no voy con ellos nunca, menos si voy a intentar subir a algún camión. Si voy yo solo me echan o me detienen y paso una noche en la comisaria, pero bien. Si voy con ellos y nos encuentran nos pegan, seguro. A mí la primera vez me quede quieto mientras todos corrían e incluso así el policía me pegó y me echó gas lacrimógeno (...). No sabía que tenía que correr. Cuando he ido sólo nunca me había pasado eso.”*

En este contexto, se creó un campamento de recepción por las autoridades locales de Grande-Synthe, localidad vecina a Calais y muy próxima a Dunkerke, **que** reunió a unas 2.000 personas (en el momento de máxima ocupación, la cual fluctuaba diariamente) procedentes de Próximo Oriente, caracterizadas en torno a este “refugiado” ideal. En este campamento las nacionalidades mayoritarias eran afganos e iraníes, y secundariamente iraquíes, y étnicamente la mayoría de iraquíes e iraníes eran kurdos, auto identificándose como parte de un colectivo común a pesar de que los kurdos iraníes hablan un dialecto diferente del kurdo o ni siquiera hablan kurdo a causa de las políticas lingüísticas de asimilación de Irán (Stavenhagen, 2000). Muchos de ellos, de hecho, provenían de varios países de Europa (desde Alemania a Polonia o Finlandia), donde les habían denegado el estatus de refugiado o, a una minoría, les habían concedido un protección subsidiaria de duración anual; esta era la causa de que muchos no quisieran presentar su solicitud de asilo en Francia y prefirieran llegar como inmigrantes irregulares a Reino Unido, lo que los llevó hasta la región de Calais. Así, este era un campamento para “refugiados sin refugio”, para personas que sólo eran refugiados porque eran imaginados como tal, y cuya experiencia de exilio en Europa se diferenciaba de la experiencias de exilio de los ilegalizados sólo gracias a que existía en ese momento de 2017 una fuerte impronta del espectáculo sobre la huida de Siria en los procesos de imaginación colectiva que los victimizaba como “refugiados”.

Por otra parte, en las inmediaciones de la ciudad de Calais, en algunas de sus áreas periféricas, y en algunos pueblos de la zona (algunos incluso bastante alejados como el ya mencionado Norrent-Fontes), se instalaron pequeños campamentos autoestablecidos y se aprovecharon estructuras edilicias abandonadas (la mayoría en situaciones ruinosas) o grandes infraestructuras que podían ofrecer abrigo (como en algunas partes del puerto). Solían preferirse zonas boscosas aledañas a la ciudad, porque ofrecían mayor abrigo tanto en el sentido físico (contra el frío, las luces, el ruido...) como en el sentido social (contra la

persecución de la policía y de grupos racistas⁷¹⁴). Las personas que vivían en estos emplazamientos eran africanas y fenotípicamente negras, y se organizaban por nacionalidad y, como segundo criterio, por religión, aunque mantenían en determinados lugares fuertes dinámicas de apoyo entre comunidades (incluso entre comunidades nacionales que teóricamente deberían estar enemistadas, como etíopes y eritreos). Las personas que permanecían en el territorio de la ciudad de Calais y no partían hacia otras poblaciones de la región quedaban en una situación de nomadismo: no disponían de ninguna estructura habitacional, ya que incluso las tiendas de campaña los hacían visibles, y sus posesiones se reducían a las que podían transportar en una pequeña mochila, que debían llevar consigo o dejar escondida a riesgo de perder sus pertenencias; sólo gracias a la disponibilidad de las asociaciones tenían acceso a los bienes más básicos, incluidos el propio alimento (caliente/cocinado) y la ropa o el calzado.

La situación de la nueva importancia de la raza en este momento histórico como demarcador, como frontera étnica es interesante por una cuestión fundamental: ha sido extremadamente volátil en los 20 años de historia de Calais como zona de frontera clave en las políticas migratorias. El uso de la raza como demarcador de grupos imaginados, como frontera étnica, no tiene que ver tanto con consideraciones racistas, ni de racismo biológico ni de racismo cultural, sino con procesos de racialización (Fassin, 2012) de los grupos imaginados y representados en los espectáculos securitario-humanitario. El espectáculo del humanitarismo sobre las “víctimas” de la “crisis de los refugiados” era el punto de partida básico para este proceso de racialización de la otredad extrema de los colectivos de migrantes negros, hacia los que no se generaba ni siquiera la empatía de la víctima desnuda del refugiado. Sin embargo, años antes, la imagen habría sido muy distinta: en la época de Sangatte (1999-2002/3), la racialización de la otredad extrema, del migrante amenazante y disruptivo, era aquella del “albano-kosovar”. De hecho, muchos residentes de Calais seguían refiriéndose a los colectivos de migrantes que vivían en las zonas boscosas y en las áreas urbanas degradadas como “kosovares”, demostrando al mismo tiempo la poca importancia de las “características raciales” empíricas de los colectivos de migrantes y cómo la principal interrelación social entre los residentes en Calais y los colectivos de migrantes de la región es el espectáculo mediático. Esto es muy interesante de señalarlo, puesto que nos muestra cómo las interpretaciones en base a la teoría constructivista de las fronteras étnicas son particularmente seminales para comprender los procesos rápidamente cambiables de representación y adscripción en los contextos migratorios de la globalización.

6.3. Reordenando el territorio. La reconfiguración del milieu como “entorno hostil”.

En un esfuerzo por controlar la dispersión territorial de los nuevos espacios de asentamiento y tránsito informales, a lo largo de los primeros meses de 2017 las prefecturas de Pas-de-Calais y de Nord, en su función de representantes del Ministerio del Interior, establecieron el cierre de

⁷¹⁴ El principal grupo de la sociedad civil que ha canalizado las expresiones de odio xenófobo en Calais, “Calesians en colère”, subía periódicamente videos a las redes sociales donde mostraban como molestaban y perseguían a las personas migrantes durante la noche, impidiendo que durmieran con luces y alertando a la policía de su situación.

varias áreas de servicio en sendos departamentos a través de disposiciones administrativas. Las disposiciones no afectaban directamente a las áreas de servicio sino a sus zonas de estacionamiento o “de descanso” para los vehículos de tráfico pesado (remolques de mercancías)⁷¹⁵. Se cerraron un total de seis zonas de servicio a lo largo de las vías A-16 (que discurre paralela a la costa), A-25 (que conecta la región con Bélgica) y la A-26 (que cruza la región y conecta con las vías que llevan a París), todas ellas se cerraron en el sentido de las vías que discurren hacia el Eurotúnel. No se han cerrado todas las áreas de servicio, y se han seguido una serie de criterios particulares que tienen por objetivo no hacer desaparecer completamente el “riesgo”, sino encauzarlo y reorientarlo, hacerlo estadísticamente aceptable a través de una planificación detallada y adaptativa de la dispersión geográfica del cierre de estas zonas. Este tipo de políticas de re-ordenación espacial es una muestra de cómo *“el milieu es a la vez un modo y un medio para captar las coordenadas espaciales y las distribuciones normalizadas de los flujos circulatorios, de modo que se pueda gestionar y mantener una circulación óptima de personas y cosas.”* (Campbell, 2019: 17)

Con el cierre de las áreas de servicio se buscaba evitar que los migrantes que querían proseguir su viaje de manera irregular a Reino Unido tuvieran posibilidad de acceder a los camiones de mercancías durante el descanso de los conductores, una de las principales técnicas. A través de impedir las relaciones físico-sociales de los migrantes con los transportistas no sólo se negaba la posibilidad de migrar, sino se rompía con el mecanismo de los colectivos de migrantes de establecerse en pequeñas comunidades y crear espacios de tránsito informales para alcanzar el objetivo de migrar. El desarrollo de esta técnica tiene que ser entendido dentro de la *“la compleja gramática de la circulación, el gobierno de las poblaciones y la seguridad (que) ha dado forma simultáneamente a las respuestas a la zona fronteriza de Calais”* (Aradau, 2016: 569). La movilidad de los migrantes es un elemento central en la configuración de esta zona fronteriza y es a través de la construcción de un milieu particular como el gobierno busca hacerle frente; el caso estudiado por la autora es el de las vallas, pero este cierre de distintas zonas de servicio es otro ejemplo de estas estrategias de gobierno. K. Rygiel (2011: 14) señala que lo que se persigue a la hora de destruir los campamentos informales es impedir *“este aspecto del ingenio de los migrantes para hacer comunidades aunque sean temporales”*. En este sentido, el cierre de las áreas de servicio impedía el desarrollo de lazos sociales de estas comunidades con los transportistas (ciudadanos europeos) y, a través de esto, provocaba el deterioro de los lazos sociales de las propias comunidades de migrantes, puesto que para alcanzar su objetivo pasaba a ser más conveniente dividirse y volver a desplazarse a otros espacios de tránsito.

Una de las zonas de servicio afectada por estos cierres fue la más cercana al campamento de “La Linière” de Grande-Synthe, una medida que se sumaba al cercado del campamento y al vallado establecido para separar el campamento de la autopista. Así el campamento quedaba aislado y el movimiento de las personas residentes se hacía mucho más visible, puesto que para acceder a cualquier vehículo debían recorrerse distancias mayores. La configuración

⁷¹⁵ Primero en Marzo de 2017, (consultable en el “Recueil spécial N°63 du 9 mars 2017” de la *Préfecture du Nord* <http://www.nord.gouv.fr/content/download/41247/284622/file/20170309092359557.pdf>) y reiterado en Octubre del mismo 2017 (consultable en el “Recueil N°225 du 9 octobre 2017” <http://www.nord.gouv.fr/content/download/46358/311994/file/Recueil%20N%C2%B0225%20du%20%20octobre%202017.pdf>).

espacial del campo muestra como las lógicas humanitaria y securitaria están interconectadas, como “*la primera no es externa a la segunda, sino inseparable de ella en el marco de una relación topológica más completa entre ambas.*” (Vaughan-Williams, 2015: 31). Es decir, al mismo tiempo que se presentaba como un esfuerzo humanitario⁷¹⁶ de acogida, se creaba una situación que hacía la permanencia en este campamento poco útil para los migrantes que buscaban conectarse social y físicamente a los camiones de carga, como medios de transporte que podían llevarlos a lograr su destino de continuar su viaje hacia Reino Unido. Esto acogida humanitaria espectacularizada se convertía en una mecánica de gobierno muy eficaz para conseguir la expulsión de los migrantes de la región.

Otra zona de servicio afectada fue aquella referida de Saint-Laurent, sobre la autopista A-25 y perteneciente a la localidad de Steenvoorde. Esta área estaba bastante alejada de Calais (algo más de 70 km), pero había supuesto un punto de conflicto debido a la permanencia y/o retorno de los migrantes a esta área de servicio, la cual había sido ya escenario de múltiples desmantelamientos y re-asentamientos; durante mi trabajo de campo sólo una cincuentena de personas (aproximadamente) permanecían a pesar de que los vehículos de mercancías ya no realizaban sus paradas. Este caso nos permite mostrar cómo las estrategias de gobierno pueden basarse en la reestructuración del milieu para obtener efectos sobre las relaciones físico-sociales que no se logran a través del ejercicio de la violencia punitiva. Por otra parte, es un caso que ejemplifica la diferencia entre el funcionamiento de las estrategias de gobierno disciplinario y securitario, la diferencia entre “normación” de las técnicas disciplinarias y “normalización” de las técnicas securitarias o biopolíticas (Foucault, 2009: 69 - 70): mientras que intentos disciplinarios de desmantelar este campamento a través de la destrucción del mismo y el traslado de sus ocupantes habían sido infructuosos, una táctica en apariencia más sutil y flexible había conseguido que, poco a poco, este lugar fuera abandonado. El campamento informal de Saint-Laurent se había reducido como consecuencia de la transformación del espacio en un “entorno hostil” en el que se había suprimido la relación físico-social de la que dependía la posibilidad de lograr el objetivo de continuar el proyecto migratorio. La comunidad de migrantes no había desaparecido pero había pasado a ser tolerable en la consideración del riesgo ya que se había reducido considerablemente, estaba muy alejada de la ciudad de Calais y las posibilidades de los migrantes de realizar su objetivo de continuar con su proyecto migratorio hacia Reino Unido eran muy reducidas.

Una tercera fue aquella vecina al campamento de Norrent-Fontes, como habíamos señalado el más antiguo campamento que permanecía en la región. Esta es el mejor ejemplo de la efectividad y la violencia de este tipo de técnicas de gobierno: un campamento que había existido durante más de diez años y sobre el que los tribunales se habían pronunciado varias veces a favor de su pervivencia (la última vez en Abril de 2017), que se había convertido en un lugar al que los migrantes se dirigían para descansar de la violencia sufrida en otras zonas de la región (como la ciudad de Calais) incluso durante la existencia de la gran Jungla, donde gracias a la actividad asociativa con profundas vinculaciones locales se había evitado toda confrontación entre los colectivos de personas migrantes y la población local, desarrollándose

⁷¹⁶ Motivado en gran medida por una oposición partidista entre el ejecutivo del ayuntamiento de Grande-Synthe, del Partido Socialista francés, frente al ejecutivo de Calais, perteneciente a *les Republicans*.

en contraste una amplia red de relaciones sociales y un tejido económico en el pueblo vinculado a la presencia de personas migrantes... este campamento prácticamente había dejado de existir a causa de la imposibilidad de acceder a los vehículos de mercancías tras el cierre del área de servicio cercana, y sólo quedaban algo menos de 150 personas cuando realicé mi trabajo de campo en la región.

El cierre de las áreas de servicio impedía cierto tipo de relaciones sociales entre migrantes y el resto de la población en el territorio, pero además imponía un cierto tipo de relación particular a las comunidades migrantes para permanecer en el territorio. Es decir, reconducía y reordenaba la “población” en búsqueda de un objetivo de gobierno. Obligaba a una elección. Dirigirse a espacios institucionalizados o crear nuevos lugares informales.

Un ejemplo de la primera opción era el campamento de “La Linière” (Grande-Synthe). En un contexto marcado por la imaginación segmentada sobre las personas en tránsito, las autoridades locales de Grande-Synthe, localidad vecina a Calais y muy próxima a Dunkerke, instalaron un campamento de “recepción oficial” donde vivían unas 2.000 personas (en el momento de máxima ocupación, la cual fluctuaba diariamente) procedentes de Próximo Oriente, caracterizadas en torno a la imagen del “refugiado”. En este campamento las nacionalidades mayoritarias eran afganos e iraníes, y secundariamente iraquíes, y étnicamente la mayoría de iraquíes e iraníes eran kurdos, auto identificándose como parte de un colectivo. La estructura del campamento de “La Linière” era un amplio conjunto de cabañas (hechas en madera y con techo de chapa metálica, con una única estancia de unos 4 m²) que se dispersaban a lo largo de una única vía central que llevaba desde la única entrada al campamento a una salida opuesta que se encontraba permanentemente cerrada por una doble valla. Existían además estructuras mayores, pensadas inicialmente como comedores comunitarios pero que, debido a la sobrepoblación del campamento tras la desaparición de la gran Jungla de Calais, se habían convertido en viviendas comunes para los que llegaban en último lugar. Este conjunto quedaba completo con cinco estructuras para el aseo personal, fuentes que se encontraban junto a estas para el agua potable, y por las estructuras “container” donde se encontraban las oficinas y estancias de la AFEJI⁷¹⁷ organización encargada de coordinar el campamento y gestionar los recursos, y un conjunto de estructuras sólidas (parte de un antiguo puesto de la ruta ferroviaria que había sido abandonado) que se habían convertido en la lavandería donde sólo podían entrar empleados de AFEJI, a quienes las personas residentes entregaban la ropa a lavar, y una serie de depósitos y lugares de almacenamiento de ropa, leña, y otros elementos de necesidad básica cuyo acceso estaba igualmente restringido. El campamento, a las afueras de Grande-Synthe, estaba separado del pueblo por la autopista A-16 y, paralela a esta, delimitado por las vías ferroviarias por donde transitan trenes de mercancías principalmente.

En estos espacios institucionalizados como el campamento de “La Linière” en Grande-Synthe, los migrantes podían construir comunidades amplias, participar de actividades económicas informales para obtener recursos, hacer conexiones y adquirir conocimientos sobre los mecanismos para continuar su viaje. Sin embargo, las posibilidades de vivir de manera autónoma eran menores: las comidas, los gastos, los movimientos, los horarios, pasaban a

⁷¹⁷ Es interesante destacar el lema de esta organización (“Todas las vidas tienen el mismo valor”) que se considera a sí misma una Asociación Humanitaria: <http://www.afeji.org/>

estar controlados por lógicas externas. El proyecto migratorio también era más difícil de desarrollar y generalmente había que recurrir a un “passeur”. Son espacios fuertemente controlados y vigilados, “lugares humanitarios de detención”, porque a pesar de la posibilidad de entrar y salir “libremente” los migrantes están “aislados, atrapados, inmovilizados en” (Ferrer-Gallardo y Albet-Mas, 2016: 529; los autores se refieren al contexto de Ceuta, con el que me gustaría establecer un paralelismo en este sentido). El empleo de la reconfiguración del milieu de estos lugares es la técnica fundamental a través de la que se operan las políticas de control securitario. Pero estos lugares humanitarios tienen significados polisémicos y no son sólo espacios de detención, sino que son un espacio de contestación y resistencia donde las comunidades migrantes pueden consolidarse. Por ello siempre existe la amenaza de las autoridades, como sucedía en Grande-Synthe, de dismantelar estos campamentos, de restringir la entrada, de no aceptar a nuevos residentes e ir dispersando a los restantes; y es que como señala acertadamente Rygiel (2011: 4) *“el cierre del campamento (el autor se refiere a Calais, pero es extensible al dismantelamiento de otros campamentos) se trata de un deseo de preservar el significado del campamento como un espacio de ‘nuda vida’ más que como un espacio social y político del que podría surgir una política de ciudadanía”*, porque los espacios de vida nuda son espacios productivos de la diferencia y no espacios de excepcionalidad, son lugares de plasmación física y social de la otredad radical y garantías de la inclusión diferencial.

Las personas que permanecían en el territorio de la ciudad de Calais y no partían hacia otras poblaciones de la región quedaban en una situación de nomadismo ante la amenaza continua de destrucción de cualquier tipo de asentamiento por las fuerzas policiales: no disponían de ninguna estructura habitacional, ya que incluso las tiendas de campaña los hacían visibles, y sus posesiones se reducían a las que podían transportar en una pequeña mochila, que debían llevar consigo o dejar escondida a riesgo de perder sus pertenencias.

En este caso se ve la complementariedad de las técnicas de gobierno biopolítico (o securitario) y las técnicas punitivas: la “ventaja” de una estrategia de gobierno centrada en las técnicas de gobierno biopolítico es que permiten emplear de una manera “más rentable” los recursos policiales y restringir la violencia a espacios y objetivos muy concretos. Esto no quiere decir que reduzca la violencia o la convierta en algo puntual, al contrario: en este tipo de estrategias de gobierno la violencia se acentúa y se sistematiza porque se convierte en la forma predominante (casi exclusiva) de la relación social de dos colectivos, los cuerpos securitarios y los colectivos de migrantes, que son tomados como conjuntos de actores clave en el reordenamiento del milieu. Esta amenaza de destrucción inmediata y violenta de cualquier tipo de asentamiento en el territorio de la ciudad tras el dismantelamiento de la gran Jungla era una parte fundamental de la construcción del “entorno hostil” en Calais. Esto imponía un tipo determinado de relación físico-social a las comunidades de migrantes con el resto de la población. En primer lugar, animalizaba a la población migrante, estableciendo una relación entre las fuerzas policiales y las comunidades migrantes del tipo “cazador y presa” (Andersson, 2014a, 2014b). De una manera muy simplificada, la policía pasa a identificar como único mecanismo de interacción la violencia física y simbólica, una violencia que se intensifica o se anula en relación a lo cerca que se encuentren los migrantes de las zonas de asentamiento o de acceso a los medios de transporte que han sido dismantelados o prohibidos. Cuanto más cerca se encuentra un nuevo asentamiento auto-establecido de la antigua “Jungla”, mayor era el nivel de violencia con el que los cuerpos de policía actuaban sobre los migrantes, sobre sus

pertenencias y sobre el lugar. En segundo lugar imponía una presencia sutil, que se basaba en el nomadismo, en la itinerancia, y por tanto, limitaba la capacidad de generar vínculos sociales con la ciudadanía. En tercer lugar, impedía la participación en el mercado laboral, lo que imponía la dependencia de los migrantes a la asistencia humanitaria para obtener los bienes más básicos, como el alimento, la ropa o el calzado.

La asistencia de lo que E. Sandri (2018) ha denominado organizaciones basadas en el “humanitarismo voluntario”⁷¹⁸ nos permite ver como interaccionan las estrategias de resistencia con las de control a través de las relaciones sociales que se establecían entre este tipo de organizaciones y las comunidades de migrantes, y cómo se reconfigura el milieu para la instrumentalización de estas relaciones en la producción del “entorno hostil” en Calais. Las tres características señaladas (relaciones cazador-presa de los cuerpos de policía para con los colectivos de migrantes, la continua movilidad forzada por la violencia a la que se sometían cualquier (intento de) asentamiento, la dependencia de los migrantes hacia la asistencia humanitaria) se interconectaban en la configuración del milieu: aprovechando la necesidad básica de los migrantes de acudir a los repartos de las organizaciones humanitarias (único lugar donde podían conseguir alimentos listos para el consumo, una comida caliente, pero también otro tipo de bienes de necesidad básica como sacos de dormir o abrigos), la policía desarrollaba una estrecha vigilancia a partir de la que extraía un conocimiento específico y pormenorizado de elementos clave de la cotidianeidad de los migrantes en Calais, como sus hábitos de desplazamiento, los lugares de reposo (nocturnos y diurnos), las zonas de consumo, las dinámicas y la estructura de los distintos colectivos. Esta vigilancia no era fuente de conocimiento para una reconsideración reflexiva de los efectos sobre las personas migrantes de las políticas migratorias, ni para una actualización de la visión del ejecutivo sobre la cuestión de las personas migrantes presentes en el territorio de la ciudad; la vigilancia tenía como objetivo encontrar puntos estratégicos para aplicar técnicas punitivas y violentas sobre las personas migrantes.

Sin embargo, este tipo de relaciones no deben interpretarse como un proceso lineal, sino multidireccional y complejo. Este carácter poliédrico de la configuración del régimen de frontera lo demuestra la relación ambivalente de las prácticas humanitarias y de las prácticas securitarias. Que la asistencia de las organizaciones de “humanitarismo voluntario” es simultáneamente una fuente de apoyo para las comunidades migrantes en su lucha por permanecer en la ciudad de Calais y una fuente de conocimiento para los gobiernos y las fuerzas policiales encargadas de ejercer el control violento es un ejemplo de ello. En el siguiente punto explico algunas de las dinámicas concretas de esta interacción entre distintos actores y sus lógicas en la producción del milieu.

6.4. Gestionar la solidaridad para reforzar el control. Prohibición e instrumentalización de los repartos de alimentos.

A principios de Marzo de 2017, el ayuntamiento de Calais puso en marcha una disposición de gobierno (equivalente a una ordenanza municipal), contra “la ocupación abusiva, prolongada y

⁷¹⁸ Organizaciones dedicadas a la asistencia humanitaria compuestas por voluntarios y que no han institucionalizado sus actividades.

repetida” de espacios públicos en la zona industrial “des Dunes” y en la zona arbolada aledaña, el “Bois Dubrelle”⁷¹⁹. Estas eran las zonas en las que varias asociaciones repartían cotidianamente alimentos listos para el consumo a los colectivos de migrantes presentes en la urbe de Calais. Se realizaba así una prohibición indirecta de estos repartos de alimentos a los migrantes.

La prohibición en Calais se justificó por cuestiones referentes a “la gestión de la cuestión migratoria” por parte del ayuntamiento. El objetivo principal era la necesidad de evitar un “punto de fijación”, como aquel que había supuesto la gran Jungla. Se acusó a las asociaciones de mantener actitudes “falsamente humanitarias” al realizar estos repartos, puesto que la ciudad no podía ofrecer las acomodaciones y los servicios que las personas migrantes necesitaban, por lo que la verdadera actuación humanitaria consistía en conducirlos a los canales establecidos por el estado para su recepción. Se citaban las malas condiciones en las que vivían las personas en la gran Jungla para prohibir los repartos de alimentos. Además se señalaba cómo estos “puntos de fijación” suponen un riesgo no sólo para la población de la ciudad por los disturbios al orden público que causa, sino que también es un riesgo para la seguridad de las propias personas migrantes; en una defensa posterior de su actuación, el representante legal del ayuntamiento argumentó: “...la experiencia confirma que las distribuciones de alimentos que reúnen a diferentes etnias conducen frecuentemente a disputas violentas”, citando ejemplos de episodios conflictivos vividos durante la existencia de la gran Jungla. Este episodio ilustra la vinculación de las razones de seguridad y las razones humanitarias en el proceso de legitimación del control, como señala Walters (2015: 8): “La legitimidad y la expansión del control hoy en día se basan en un movimiento multidimensional y contradictorio de detección, disuasión y salvación.”

El 22 de Marzo de 2017, tras 20 días desde la primera prohibición de estos repartos, el Tribunal Administrativo de Lille decidió contra el Ayuntamiento de Calais, invalidando la prohibición de “ocupación” de estos espacios que impedía los repartos. La decisión fue sólida en tanto que se refería a una limitación directa contra una de las libertades civiles fundamentales de los ciudadanos, la libertad de reunión; sin embargo, este Tribunal se negó a exigir al ayuntamiento que estableciera y equipara un punto fijo para estos repartos, cómo solicitaban las distintas organizaciones que participaban en el proceso judicial, lo que fue señalado como un reconocimiento a la “buena senda política para la gestión de la crisis migratoria” en las declaraciones de la alcaldesa de Calais tras la decisión de este tribunal. Este proceso y el debate público (político y mediático) en torno al mismo, mostraba claramente como el eje de la cuestión no era la ocupación de las zonas, sino la presencia de los migrantes en tanto una amenaza que debe solucionarse, algo sobre lo que el tribunal no restó razón al planteamiento del ayuntamiento, y cuáles son las medidas legítimas para solucionar este problema. Es importante detenerse sobre las implicaciones de estos reconocimientos por parte del Tribunal Administrativo de Lille de la legitimidad de las acciones de gobierno.

⁷¹⁹ Se puede consultar un dossier completo sobre esta cuestión, con la ordenanza municipal y las decisiones tomadas al respecto del mismo por el Tribunal Administrativo de Lille, así como los comunicados y manifestaciones de la asociaciones que formaron parte de la denuncia colectiva en el portal de la Asociación Gisti en: <https://www.gisti.org/spip.php?article5648>

Sin embargo, la decisión judicial no supuso el final de la cuestión. Si la prohibición de una libertad cívica había sido deslegitimada por el poder judicial, el ayuntamiento activó otros mecanismos para conseguir suprimir los repartos de alimentos y que la presencia de las personas migrantes fuera inviable. Esto se realizó a través de la reconfiguración del milieu, con la reordenación de las interacciones entre fuerzas policiales, organizaciones de “humanitarismo voluntario”⁷²⁰ y las propias personas migrantes. Frente a los voluntarios y las organizaciones, hubo una línea clara de acción: hostigar para interferir y dificultar los repartos de alimentos. Hacia las personas migrantes, la nueva vía de actuación supuso una intensificación de la violencia física y simbólica.

A partir del fallo del Tribunal de Lille, los repartos se reanudaron en la zona industrial “des Dunes”, siempre en el mismo lugar, que era una zona de pasto colindante con una pequeña zona arbolada (hacia el “Bois de Dubrelle”). La zona de pasto, mucho más larga que ancha, tenía todo un lateral limitado por naves industriales valladas y su opuesto por la zona arbolada, las vías para vehículos lo cerraban por ambos extremos. Las organizaciones siempre accedían por el mismo punto y a la misma hora, colocando lo más cercano posible a esta zona de pasto las furgonetas que transportaban los alimentos y otros objetos para su reparto (abrigos, guantes y bufandas, sacos de dormir); lo rutinario era fundamental para poder ofrecer esta asistencia, pues el conocimiento de este reparto se transmitía oralmente entre los migrantes presentes en la zona de Calais, incluyendo a los recién llegados. Esto es relevante porque nos muestra como la reconfiguración del milieu es afectada por la el comportamiento y las relaciones de los sujetos presentes; al centrarnos en las estrategias desarrolladas por los gobiernos (local, regional y estatal) no negamos la importancia de estrategias espaciales de los colectivos de activistas/voluntarios y de las comunidades migrantes, sino que nos interesa señalar cuales son las estrategias gubernativas que condicionan la construcción del milieu a través de técnicas que no son las del poder soberano (a través de la ley no se pudo impedir las relaciones físico-sociales entre voluntarios y migrantes, ni el reparto de alimentos), sino que son técnicas basadas en una economía política de la estimación y la canalización. Como veremos a continuación, las estrategias que se desarrollaron por parte del gobierno no tenían el objetivo de imposibilitar ni el reparto de alimentos ni la movilidad de los migrantes, sino redireccionar, resituar, reenfocar, y reordenar estos procesos de relaciones físico-sociales.

Una primera acción del gobierno de Calais fue limitar temporalmente el reparto. Un número variable de agentes de policía, al menos seis agentes (tres parejas) y con un máximo superior a la docena (cuando ya se presentaba un “furgón antidisturbios”), hacía presencia una hora antes de que comenzara el reparto en la zona industrial y permanecía en un punto cercano pero oculto desde la localización de los repartos; cuando estos iban a iniciarse y comenzaba a haber una concentración de individuos se desplazaban al cruce donde se accedía a la zona de pastos. El oficial a cargo señalaba que tenían un máximo de una hora para realizar el reparto; el lapso era claramente insuficiente y se sobrepasaba cotidianamente, pero esto daba pie a toda una teatralización del control: los policías que permanecían en su vehículo durante esa hora concedida, salían de los mismos y formaban al otro lado de la calle, se comenzaban a

⁷²⁰ Es importante destacar que, muchas de las organizaciones que nacieron caracterizadas por un “humanitarismo voluntario” han sido rápidamente subsumidas en un proceso de institucionalización de sus prácticas, en cierta medida tanto por exigencias del estado como por voluntad propia.

acercar lentamente y representaban llamadas a refuerzos a través de la radio. Las detenciones de voluntarios no eran frecuentes durante los meses de Marzo y Abril, y, al contrario, sí las exigencias de identificarse.

Por otra parte, al ser una zona alejada de los ámbitos residenciales, la mayoría de voluntarios llegaban con su propio vehículo a la localización de los repartos por necesidad “física” (ningún transporte público accedía a aquella parte de la ciudad), una necesidad compartida también por el transporte de los alimentos. Fue sobre estos vehículos sobre los que se materializó desde primeros momentos el control por parte de la policía. Algunos días se limitaban a tomar las matrículas, otros solicitaban aleatoriamente la documentación o lo hacían atendiendo al estado de deterioro de los vehículos, por último y con mayor intensidad desde mediados de abril, comenzaron a imponer sanciones administrativas de carácter económico por infringir el código vial en lo relativo al estacionamiento. Esto, en una zona completamente desierta y carente de actividad en las horas de la tarde a las que se producía el reparto, tenía un claro fin punitivo. La zona carecía además de una estructura adaptada a un estacionamiento de múltiples vehículos personales; no era una zona comercial y no disponía de espacios específicos para el estacionamiento, la mayoría de las calles carecían de vereda para peatones, no había señalizaciones sobre el estacionamiento, la zona de pastos colindaba directamente con la calzada sin que hubiera una separación de las mismas por ningún tipo de elemento, etc. Así, el imponer una pena económica por “invadir la calzada al estacionar” a los vehículos que se estacionaban parcialmente sobre el pasto buscaba la propia imposición de la penalidad. Estos mecanismos de control sobre los vehículos también pueden ser entendidos dentro de lo que W. Walters ha denominado “viapolitics” (viapolítica) (2015: 12) y para destacar *“el vehículo como milieu de gobierno y relaciones de poder”*.

La estrategia de la disuasión a través de sanciones económicas tuvo también como objetivo a las organizaciones, ahora en tanto que colectivos, por la “contaminación” del lugar, argumentando que estaban creando una situación insalubre y potencialmente peligrosa para la salud pública al repartir alimentos que después quedaban abandonados junto con sus recipientes plásticos en la zona. A pesar de la real contaminación del entorno, debe señalarse que este abandono apresurado de las raciones se debía, precisamente, a la limitación temporal que la policía establecía y a la necesidad de las personas migrantes de alejarse del lugar antes de que los voluntarios se hubieran retirado por completo por la amenaza que suponía para su integridad física y moral las fuerzas policiales. Así, el discurso humanitario se aplicaba en paralelo a las técnicas punitivas más violentas sin aparente contradicción.

La amenaza de las fuerzas policiales hacia las personas migrantes era múltiple. La actuación de la policía comenzaba tras los repartos de alimentos, cuando los voluntarios abandonaban la zona y aprovechando la nocturnidad, seguían a los colectivos de migrantes por sus rutas de dispersión dentro de las zonas arboladas o en su tránsito hasta la zona portuaria. Localizaban así los lugares de reposo y, en estos lugares, actuaban. Este tipo de generación de conocimiento es una de las dimensiones fundamentales del milieu como dispositivo del poder securitario. La aplicación de medidas violentas tenía como base este tipo de conocimientos que no se basan en una observación continua, sino en una interacción precisa, “optimizada” a nivel probabilístico, que se posaba sobre la “población” de personas migrantes. Seguramente habría colectivos de migrantes presentes en Calais que no acudían a los repartos o al menos no

acudían durante ciertos períodos, pero al haber impedido el acceso físico-social a otras fuentes de subsistencia a través de la reconfiguración espacial con la destrucción de la gran Jungla, se había creado un milieu en el que la “normalidad” era que todos los grupos de migrantes dispersos tuvieran que acudir al lugar de reparto y hacerse visibles.

Las actuaciones de las fuerzas policiales sobre los migrantes tenían un profundo carácter violento, física y simbólicamente; en la mayoría de los casos ni siquiera se solicitaba la documentación o se procedía a la detención temporal de las personas para identificarlas en comisaría, sino que al contrario se evitaba prolongar el contacto tras una actuación, que restaba como una acción punitiva puntual. La intensificación de la violencia física y simbólica, dentro de las prácticas y dinámicas del gobierno, en los espacios de tránsito informales es una constatación en los últimos años (de Vries, Carrera, y Guild, 2016: 6).

La práctica de violencia más frecuente consistía en impedir el descanso de las personas migrantes. Una primera metodología era expulsar de los lugares algo más abrigados del puerto o de las zonas arboladas donde se establecían, despertándolas, a las personas migrantes. Esto se realizaba con una violencia variable, que podía ir desde la interrupción sonora o luminosa del sueño (con la voz natural o ampliada, con las luces del vehículo policial o con las linternas de los agentes), hasta niveles de violencia que sobrepasaban claramente el límite de la proporcionalidad: muchas personas fueron golpeadas con porras mientras dormían, incluso hubo varios casos en los que las personas fueron rociadas con “spray de pimienta” (el llamado spray de defensa contra agresiones de las fuerzas de seguridad). Los migrantes llegaron a dormir completamente envueltos en sus mantas y sacos para evitar recibir estas descargas directamente sobre el rostro. Si la aplicación de estos métodos violentos no tienen justificación en ninguno de los casos, el factor traumático de este tipo de agresiones durante el descanso y su implicación simbólica las hace aún más grave. La segunda metodología consistía en aplicar una gran violencia, no sobre las personas migrantes, sino contra su apropiación cultural de los lugares de descanso y tenía por objetivo impedir que se produjera la más mínima sedentarización. Los lugares detectados donde los migrantes depositaban y guardaban sus ropas y los bienes para el descanso, particularmente mantas y sacos de dormir, eran destruidos violentamente por la policía. En un acto de violencia simbólica muy contundente, los objetos no eran retirados, sino que eran dispersados por la zona y/o destruidos, mojados o rociados con los “spray de pimienta”, algo que se hizo sobre todo con las mantas y sacos de dormir. En estas prácticas de violencia extrema el uso del milieu es doble: (a) Es la reconfiguración espacial la que permite generar conocimiento sobre las comunidades migrantes; (b) las prácticas violentas de las fuerzas se nutren de la necesidad impuesta a las comunidades migrantes de ser invisibles para permanecer en el territorio de la ciudad de Calais, y ser visibles para recibir asistencia humanitaria.

Estas actuaciones, fuera de todo ordenamiento legal y extremadamente violentas en todos sus sentidos, se enfocaban de facto en crear un medio donde la vida física y social de las personas migrantes era muy difícil de sostener y reproducir. La ciudad de Calais era, a todos los efectos, un “entorno hostil” para las personas migrantes. Esta violencia, analizada a través del milieu como técnica de gobierno primordial, no tiene por objetivo el disciplinamiento de los cuerpos, sino la adecuación de las características de las comunidades de migrantes como población: el objetivo fundamental era minar las posibilidades de la coordinación y organización de las

comunidades migrantes, hacer su existencia físico-social lo suficientemente difícil para reducir al mínimo las probabilidades de ejercicios de autonomía vital, en su sentido más político. Este objetivo puede verse mejor al comparar la situación de la ciudad de Calais con la situación en otros lugares que forman parte del mismo milieu, como Grande-Synthe.

La instrumentalización de las razones humanitarias y el uso de la violencia tomaban otras formas en los espacios de tránsito institucionalizados. En el campamento de “La Linière” de Grande-Synthe, no se prohibió a las organizaciones de “humanitarismo voluntario” la distribución de alimentos, al contrario, el reparto de alimentos listos para el consumo se incentivó y la organización de dicho campamento tuvo en cuenta el desarrollo de esta actividad por parte de este tipo de organizaciones. En este contexto, los repartos de comida eran funcionales a una organización del campamento en la que la autoridad imponía un control sobre la capacidad de autonomía de las personas. Además suponía una externalización de costes que, al ser asumidos por asociaciones sustentadas por la solidaridad privada en forma de donativos materiales o económicos, no eran asumidos por la organización humanitaria AFEJI, encargada de la gestión del campamento por delegación y financiada por el ayuntamiento de Grande-Synthe.

A principios de Abril de 2017, un grupo de residentes abrieron una pequeña tienda que preparaba comida, vendía bebidas y cigarrillos manufacturados en el interior del campamento de Grande-Synthe. Esto era una práctica que era ya habitual en el campamento, donde uno podía encontrar varias de las pequeñas viviendas prefabricadas de madera (de unos 4 m²) convertidas en auténticas tiendas, dentro de las cuales podía haber hasta tres personas trabajando. Sin embargo, la construcción o, más bien, la reconstrucción, aprovechamiento y apropiación de un espacio dentro del campamento fue bloqueada por parte de las fuerzas policiales y los trabajadores humanitarios de la organización responsable. El pequeño restaurante sólo duró dos días, en los cuales se convirtió en un importante centro de esparcimiento, tanto como breve. Al tercer día fue desmantelado argumentando que no se podía permitir su existencia por razones de salubridad y humanitarias. La falta de salubridad del pequeño restaurante era mínima frente a otros muchos problemas graves de salubridad que no eran enfrentados por las autoridades que gestionaban el campamento: aguas estancadas, basuras dispersas, presencia de ratas, etc. Sin embargo, la razón humanitaria era real en tanto que se vinculaba a su dimensión securitaria: no se podía permitir la apropiación del espacio por parte de las personas que vivían allí, menos si esto suponía una modificación en el medio y por tanto en las dinámicas sociales internas. Así, la violencia hacia los migrantes en estos espacios humanitarios de detención no era una violencia física (que también sucedía aunque con mucha menos frecuencia), sino una violencia profundamente simbólica que aprovechaba la actividad humanitaria para reducir a las comunidades de migrantes a la dependencia, negándoles toda posibilidad de construcción de un proyecto autónomo y actuando con violencia contra las experiencias de autonomía que se daban dentro del campamento.

6.5. Derechos humanos en Calais. ¿Una zona de excepción?

Hasta aquí hemos analizado el proceso histórico de la región de Calais como zona de frontera, dándole una importancia central a las dinámicas de gobierno humanitario-securitario, y centrándonos en las técnicas aplicadas a través de la reconfiguración del milieu y en las formas complejas de interacción entre los distintos colectivos de actores protagonistas, que oscilan desde la complicidad a la dependencia, pasando por relaciones del tipo cazador-presa. En este último apartado queremos recuperar algunas de las cuestiones centrales que se han planteado cuando se ha hecho referencia a las interacciones entre colectivos, para reflexionar sobre algunas de las implicaciones fundamentales respecto al (no) respeto de los derechos de las personas migrantes.

La (enorme) violencia física y simbólica que sufren los migrantes en Calais ha llevado a que se describa generalmente esta zona de frontera como un “lugar de excepción”, un lugar donde los derechos fundamentales y los derechos humanos no son respetados sino que son sometidos a una violación continua y reiterada. Como hemos mostrado, es cierto que en las dinámicas de gobierno la violaciones de los derechos humanos se han convertido en estructurales en el proceso de gobierno de las migraciones de los últimos 20 años; sin embargo queremos señalar que esto no es resultado de la creación de una “zona de excepcionalidad”. Una de nuestras hipótesis centrales ha sido mostrar como las dinámicas de gobierno se basan en su capacidad productiva de un orden normativo de la cotidianeidad para las zonas de frontera que va más allá de los distintos marcos jurídicos que reconoce, engloba y sobrepasa.

Tomemos por ejemplo el caso más grave de violación de los derechos humanos: la violación al derecho a no sufrir violencia o persecución. Hemos descrito cómo, en el área metropolitana de Calais y de manera oscilante durante los 20 años de historia, la violencia hacia los migrantes se ha intensificado y cómo en momentos concretos, como durante el año 2017, la violencia ha sido la principal definidora del tipo de interacción entre agentes de policía y ciertos colectivos de migrantes, estableciéndose una relación de tipo cazador-presa. Reconociendo esto: ¿cómo puede argumentarse que Calais no sea o haya sido una zona de excepcionalidad? Desde nuestra óptica, la cuestión pasa por el análisis de las formas de conocimiento y validación del conocimiento articuladas en las formas de gobierno securitario-humanitario. Estos ejercicios históricos de violencia extrema y el establecimiento de relaciones cazador-presa están en relación directa con la construcción (cultural) de los colectivos de migrantes como un riesgo, como un amenaza. Esto es parcialmente recogido en las formulaciones que hablan de la animalización de los migrantes que realmente llegan a ser tratados como una “plaga”, como una “especie invasora” cuya presencia del territorio hay que erradicar. Sin embargo, creemos que la configuración de un marco normativo que da sentido a esta violencia va más allá de las expresiones culturales de estas formas de racialización. El marco normativo que da pie a estas formas de violencia está basado en la propia dualidad de la lógica de gobierno, que al mismo tiempo que “persigue” está centrado en “salvar”. Los momentos históricos donde la violencia extrema pasa a ser cotidiana están basados en la configuración de “crisis”, de momentos donde el “riesgo” que supone la presencia de colectivos de migrantes en el territorio para la normal (re)producción social se “conocen” (se imaginan) como en un estadio cercano a su máximo “umbral de tolerancia”: la presencia de miles de personas en la “Gran Jungla” se presentó como este máximo. A partir de ese momento, las acciones de gobierno se encaminan

a “salvar” a la población de esa “crisis”. Por población aquí me refiero a todos: a los ciudadanos para quienes los migrantes eran una “amenaza crítica” y a los propios migrantes amenazadas por sus propias dinámicas, ofreciendo la seguridad a todos ellos. Para los migrantes esto supone ser asistidos de manera “humanitaria”. Así los migrantes son forzosamente asistidos por su bien, son desplazados en masa a centros para tratar específicamente sus vulnerabilidades, son detenidos para solucionar su situación jurídico-administrativa ilegalizada, son examinados por especialistas médicos y psicológicos, son obligados a presentar testimonio para ofrecerles la forma de protección que más se les ajuste, etc. Sin embargo, una parte de los colectivos de migrantes permanece en la zona de frontera porque no existe ninguna alternativa para ellos que les devuelva la autonomía sobre sus vidas y con ella su dignidad como personas y a pesar de ellos no son expulsados (al menos temporalmente) de los centros y campamentos humanitarios a los que se les confina. Uno joven sudanés me señalaba: *“Yo me podría haber quedado en el centro (refiriéndose a los CAOMIE, los centros para menores), pero allí no había nada para mí. Me lo habían dicho ellos, que podía quedarme a dormir y a comer todo lo que quisiera, pero que no podían hacer nada por mí después de que mi solicitud de asilo fuera rechazada. Yo podría haberme quedado allí hasta los 18 años, pero ¿Para qué? Si no hay nada para mí prefiero irme, prefiero dormir en la calle pero intentar ir a Reino Unido para tener un futuro⁷²¹”*. Es en estos momentos donde se ha aplicado una “solución humanitaria masiva” cuando surgen las expresiones más extremas de violencia como actos cotidianos. Entonces, el ejercicio de un conjunto de acciones humanitarias es la base del marco normativo que permite el ejercicio de la violencia extrema contra aquellos que se suponen como más allá de toda salvación, auténticas amenazas que no quieren (y aquí se le atribuye la carga de la persecución al perseguido) recibir la ayuda que se le ofrece. Así, las acciones humanitaristas de gobierno, con su interpretación restringida de la forma en la que se protegen los derechos humanos, crea situaciones en los que la dignidad de las personas se pierda, y da pie a procesos de imaginación social de la realidad de los colectivos presentes en las zonas de frontera como divididos entre víctimas y amenazas, entre quienes pueden ser salvados y quienes deben ser perseguidos, entre “refugiados” e “ilegales”. Y con ello, legitima que la violencia se aplique contra quienes ponen en peligro a toda la sociedad y a ellos mismos.

Por otra parte, la existencia de violaciones a los derechos humanos tan básicos como el derecho a no sufrir persecución y violencia hace que las organizaciones e individuos que luchan porque se respeten los derechos humanos de todas las personas centren su atención de manera exclusiva en estas. ¿Quién le prestaría importancia a la violación de derechos que supone el no haber recibido información sobre sus derechos y su situación en su lengua⁷²² cómo un problema cuando los migrantes sufren agresiones físicas cada noche? Con esta pérdida de importancia relativa de los derechos humanos más “abstractos” se refuerza la interpretación del humanitarismo sobre en qué consiste la base de los derechos humanos, una interpretación que hace que otras violaciones sean pasadas por alto como si fueran “superfluas” pero que ponen en juego el núcleo central de la filosofía política que recogen los

⁷²¹ Es impactante la similitud de los testimonios de los menores en situación de indigencia en Calais con los testimonios de los menores en la misma situación de Ceuta y Melilla

⁷²² Un derecho que, por cierto, las bases jurídicas a nivel europeo recogen de manera sui generis señalando que los migrantes deben ser informados en una lengua “cuya comprensión sea razonable suponer” (Ver capítulo 3).

derechos humanos: la igual dignidad de todas la personas. El marco normativo sobre el que se basa el gobierno de la cotidianidad en Calais como “zona de frontera” incluye esta forma de interpretación limitada de los derechos humanos.

Bibliografía del capítulo 6.

- Agamben, G. (1998). *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford, California: Stanford Press.
- Andersson, R. (2014a). Hunter and Prey: Patrolling Clandestine Migration in the Euro-African Borderlands. *Anthropological Quarterly*, 87 (1), 118-149.
- Andersson, R. (2014b). *Illegality, Inc. : clandestine migration and the business of bordering Europe*. Oakland, California : University of California Press.
- Andersson, R. (2016). Europe’s failed ‘fight’ against irregular migration: ethnographic notes on a counterproductive industry. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(7), 1055–1075.
- Aradau, C. (2016). Political grammars of mobility, security and subjectivity. *Mobilities*, 11(4), 564–574.
- Balibar, É. (2002). The Borders of Europe. En *Politics and the Other Scene* (pp. 87–103). London: Verso.
- Campbell, E. (2019). Three-dimensional security: Layers, spheres, volumes, milieus. *Political Geography*, 69, 10–21.
- Casas-Cortes, M., Cobarrubias, S., De Genova, N. (Ed), Garelli, G., Grappi, G., Heller, C., Hess, S., Kasperek, B., Mezzadra, S. (Ed), Neilson, B., Peano, I., Pezzani, L., Pickles, J. (Ed), Rahola, F., Riedner, L., Scheel, S., y Tazzioli, M. (2014). New Keywords: Migration and Borders. *Cultural Studies*, 29(1), 55–87.
- Défenseur des Droits. (2016). Rapport d’observation: Démantèlement des campements et prise en charge des exilés Calais - Stalingrad (Paris). Paris. <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports/2016/12/rapport-dobservation-demantelement-des-campements-et-prise-en-charge-des-exiles>
- De Genova, N. (2013). Spectacles of migrant ‘ illegality ’: the scene of exclusion , the obscene of inclusion. *Ethnic and Racial Studies*, 36(7), 1180–1198.
- De Genova, N. (2016). The "Crisis" of the European Border Regime: Towards a Marxist Theory of Borders. *International Socialism*, (150), 31–54.
- De Genova, N. (Ed.) (2017). *The Borders of “Europe”: Autonomy of Migration, Tactics of Bordering*. Durham y London: Duke University Press
- de Vries, L. A., Carrera, S., y Guild, E. (2016). Documenting the Migration Crisis in the Mediterranean Spaces of Transit , Migration Management and Migrant Agency. *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, 94, 10. <https://papers.ssrn.com/abstract=2859431>

- de Vries, L. A., y Guild, E. (2018). Seeking refuge in Europe: spaces of transit and the violence of migration management. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(12), 2156-2166.
- Dhesi, S., Isakjee, A., y Davies, T. (2018). Public health in the Calais refugee camp: environment, health and exclusion. *Critical Public Health*, 28(2), 140–152.
- Doidge, M., y Sandri, E. (2018). ‘Friends that last a lifetime’: the importance of emotions amongst volunteers working with refugees in Calais. *The British Journal of Sociology*, 70 (2), 463-480.
- Fassin, D. (2007). Humanitarianism as a Politics of Life. *Public Culture*, 19(3), 499–520.
- Fassin, D. (2011). Policing Borders, Producing Boundaries. The Governmentality of Immigration in Dark Times. *Annual Review of Anthropology*, 40(1), 213–226.
- Fassin, D. (2012). *Les nouvelles frontières de la société française*. Paris: La Découverte.
- Fassin, D. (2012). Ni race, ni racisme. Ce que racialiser veut dire. In D. Fassin (Ed.), *Les nouvelles frontières de la société française*. (pp. 147–172). Paris: La Découverte.
- Ferrándiz, F., y Robben, A. C. G. M. (2015). *Necropolitics: mass graves and exhumations in the age of human rights*. Philadelphia, Pennsylvania : University of Pennsylvania Press.
- Ferrer-Gallardo, X., y Albet-Mas, A. (2016). EU-Limboscapes: Ceuta and the proliferation of migrant detention spaces across the European Union. *European Urban and Regional Studies*, 23(3), 527–530.
- Fischer, N. (2013). Bodies at the border : the medical protection of immigrants in a French immigration detention centre. *Ethnic and Racial Studies*, 36(7), 1162–1179.
- Foucault, M. (2004a). *Naissance de la biopolitique : cours au Collège de France 1978-1979*. Paris: Gallimard.
- Foucault, M. (2004b). *Securité, territoire, population. Cours au collège de France 1977-1978*. Paris: Gallimard.
- Foucault, M. (2009). *Security, territory, population: lectures at the Collège de France, 1977-78*. Palgrave Macmillan.
- Garelli, G., y Tazzioli, M. (2013). Arab Springs Making Space: Territoriality and Moral Geographies for Asylum Seekers in Italy. *Environment and Planning D: Society and Space*, 31(6), 1004–1021.
- Gellner, E. (1994). *Naciones y Nacionalismo*. Madrid: Alianza.
- Jones, R. (2016). *Violent borders: refugees and the right to move*. London y Brooklyn: Verso.
- Léonard, S. (2010). EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices. *European Security*, 19(2), 231–254.
- Mbembé, J.-A. (2003). Necropolitics. *Public Culture*, 15(1), 11–40.
- Mezzadra, S., y Neilson, B. (2013). *Border as Method, or, the Multiplication of Labour*. Durham y London: Duke University Press.

- O'Grady, N. (2013). Adopting the position of error: Space and speculation in the exploratory significance of milieu formulations. *Environment and Planning D: Society and Space*, 31(2), 245–258.
- Rumford, C. (2006). Theorizing Borders. *European Journal of Social Theory*, 9(2), 155–169.
- Rygiel, K. (2011). Bordering solidarities: Migrant activism and the politics of movement and camps at Calais. *Citizenship Studies*, 15(1), 1–19.
- Sandri, E. (2018). 'Volunteer humanitarianism': Volunteers and humanitarian aid in the jungle refugee camp of Calais. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(1), 65–80.
- Schwenken, H. (2014). From Sangatte to 'The Jungle': Europe's Contested Borderlands. En S. Russ (Ed.) *New Border and Citizenship Politics* (pp. 171–186). London: Palgrave Macmillan UK.
- Stavenhagen, R. (2000). *Conflictos étnicos y estado nacional*. México D.F.: Siglo XXI.
- Tazzioli, M. (2017). Calais after the jungle: migrant dispersal and the expulsion of humanitarianism | openDemocracy. <https://www.opendemocracy.net/beyondslavery/martina-tazzioli/calais-after-jungle-migrant-dispersal-and-expulsion-of-humanitarianism>
- Tsianos, V., y Karakayali, S. (2010). Transnational Migration and the Emergence of the European Border Regime: An Ethnographic Analysis. *European Journal of Social Theory*, 13(3), 373–387.
- Vaughan-Williams, N. (2015). *Europe's Border Crisis*. Oxford: Oxford University Press.
- Walters, W. (2002). Mapping Schengenland: Denaturalizing the border. *Environment and Planning D: Society and Space*, 20(5), 561–580.
- Walters, W. (2011). Foucault and Frontiers : Notes on the Birth of the Humanitarian Border. En U. Bröckling, S. Krasmann, y T. Lemke (Eds.), *Governmentality: Current Issues and Future Challenges* (pp. 138–164). New York: Routledge.
- Walters, W. (2015). Migration, vehicles, and politics: Three theses on viapolitics. *European Journal of Social Theory*, 18(4), 469–488.
- Wardle, H., y Obermuller, L. (2019). "Windrush Generation" and "Hostile Environment." *Migration and Society: Advances in Research*, 2, 81–89.
- Wimmer, A., y Glick Schiller, N. (2002). Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences. *Global Networks*, 2(4), 301–334.

Capítulo 7. Ventimiglia, Réquiem a la Europa “sin fronteras”.

“Lo característico de la vida actual no son la inseguridad y la crueldad sino el desasosiego y la pobreza”.

George Orwell.

Ventimiglia es la pequeña ciudad italiana más cercana de la frontera con Francia, nodo central en las dos rutas principales que a través de la costa y por el interior el recogen el tráfico de vehículos entre Italia y Francia, vinculando algunas de las poblaciones más ricas del noreste italiano y el sur francés: Marsella, Niza, Mónaco, Cannes, Mentón, San Remo, Génova, Turín y Milán. La llamada “puerta de las flores” de Italia, Ventimiglia, es una ciudad que ha crecido considerablemente debido a su situación de cruce de caminos junto a la frontera entre estados. Una parte importante de la economía durante el siglo XX, hasta los años 90, se había basado en la importación de productos franceses a través de la frontera; algo que se transformó con la entrada en vigor de los acuerdos de Schengen, convirtiéndose Ventimiglia en un puesto comercial que atraía a la población francesa tanto a los comercios como a las ferias de mercado que se celebraban cada viernes. La economía actual de la ciudad se basa en esta nueva importancia como núcleo comercial inter-fronterizo y como lugar de turismo aprovechando el auge del turismo (de lujo) en la “Côte d’Azur” y su prolongación hasta San Remo.

La historia de este pequeño lugar, en el núcleo de la Unión Europea y rodeado de algunos de los lugares más ricos, es clave en la transformación de la historia europea del gobierno de las migraciones en y a través de las fronteras. En esta sección, presentaremos esta historia centrándonos en tres cuestiones claves: (1) El cierre de fronteras y la configuración de Ventimiglia como un “entorno hostil”, (2) Las formas de gobierno humanitario en Ventimiglia, y (3) las modificaciones de lo jurídico. La situación de Ventimiglia, como frontera interior en el espacio Schengen, ha tenido una importancia central en la configuración de las dinámicas de gobierno en y a través de las fronteras en la Unión Europea; mi objetivo es tomar su caso como ejemplo heurístico de cómo se configuran lo que he denominado el marco normativo del gobierno de las fronteras.

7.1. Disrupciones en Schengenland.

7.1.1. Los antecedentes.

El nacimiento de espacio Schengen modificó las dinámicas socioculturales de la frontera francoitaliana. Las formas de interrelación entre las distintas zonas de frontera entre los dos estados fueron modificadas por completo, provocando una reestructuración en la vida económica, social y cultural de las poblaciones que allí vivían. Esta es una historia de poco más de quince años, desde la entrada en vigor de los acuerdos de Schengen en 1995 y la primera reintroducción de los controles fronterizos en Ventimiglia en 2011. Durante esta fase inicial, la zona de frontera en torno a Ventimiglia se reconfiguró como una zona de tránsito central en los desplazamientos de mercancías y de personas entre los dos estados europeos, un proceso que incluía una reestructuración de las dinámicas socioeconómicas del área de frontera. En este

proceso destaca la reconfiguración de las dinámicas comerciales de la población, las nuevas formas de ocupación y puesta en valor del territorio, vinculadas al turismo, y la reorganización del mercado de servicios, incluyendo los transportes públicos y en particular el tren que conecta (a través de Ventimiglia) la red ferroviaria francesa e italiana.

Esta fase histórica coincide con la consolidación del paradigma de gobierno migratorio de la “gestión de las migraciones”, que consolidó en Italia el modelo de la “irregularidad” y que, al igual que en España o Grecia, se apoyó estructuralmente en episodios de “normalización” masivos que iban “regularizando” a los migrantes que se quedaban fuera de la cada vez más reducida posibilidad de acceso como trabajadores (la mayoría estacionales). Entre 2007 y 2008 se redujo a cerca de doscientos mil los permisos migratorios vinculados a ofertas de empleo para terceros; cinco años más tarde, en 2012 – 2013, sólo se permitirán poco más de cincuenta mil y otros sesenta mil para trabajos temporales. Más allá de la reducción progresiva del volumen de permisos, en 2012 se introdujo otra medida clave: a partir de ese año, los extranjeros que salgan de Italia perderían las cotizaciones de jubilación aportadas⁷²³. Estas dos medidas provocaban un aumento en la irregularidad sobrevenida y tuvieron un gran impacto en la producción de elementos para la imaginación social de la realidad de las migraciones en Italia, vinculando progresivamente la irregularidad y la criminalidad.

El auge de la “irregularidad” como situación de exclusión para la población migrante ya presente en Italia coincide históricamente con la “crisis financiera” y con la afluencia de nuevos colectivos que ya llegan de manera irregular a Italia, vinculados a la explosión de los conflictos conocidos como “las primaveras árabes”. Estos tres factores (el auge del gobierno a través de la irregularidad, la “crisis” financiera y las “primaveras árabes”) provocaron que Ventimiglia se constituyese como un nodo clave en la nueva ruta migratoria que cruzaba Italia hacia Francia como destino o como objetivo de un proyecto mayor hacia Alemania, Reino Unido u otros países de la UE.

En la nueva ruta migratoria, Ventimiglia pasó a ser un lugar clave como lugar de frontera. Igual que hicieron las personas perseguidas durante el auge de los fascismos europeos en la pre-guerra y durante la II Guerra Mundial, los senderos que conducían a través de los Alpes hacia Francia han comenzado a ser usados frecuentemente; un ejemplo es el conocido como “sendero de la muerte”, un pequeño camino a través del monte que recorría desde Mortola Superiore hasta las inmediaciones de Mentón, al otro lado de la frontera. Sin embargo, a diferencia del período de la II Guerra Mundial, las estrategias de control fronterizo no están justificadas por la amenaza de una invasión militar, y las personas que los desafían no son víctimas colaterales de este control pensado para el enemigo militar, sino que los migrantes han sido construidos como los agentes de una invasión de la zona de frontera en sí, enfrentados a dos estados que colaboran y buscan, al mismo tiempo, evitar el cruce de frontera y evitar el asentamiento de los migrantes en la zona de frontera. Esto es una muestra de la transformación de las fronteras territoriales como vehículos del gobierno, que ahora deja de tener por objetivo prioritario la fijación del territorio y se centra en el gobierno de la población. La transformación histórica de esta frontera es el resultado de las transformaciones en los paradigmas de gobierno en general, y en particular por las dinámicas de exclusión e

⁷²³ <https://www.diritto.it/la-regolarizzazione-degli-stranieri-italia/>

inclusión diferencial derivadas del paradigma de la gestión de las migraciones definido de manera securitario-humanitaria.

El nacimiento de la nueva configuración de esta zona de frontera, como una zona de gobierno securitario-humanitaria, puede ser datada, de manera simbólica, en 2011 cuando el gobierno francés reintrodujo los controles fronterizos y estableció puntos de vigilancia permanente en una frontera interior del espacio Schengen, por primera vez en el conjunto de la Unión Europea.

7.1.2. El primer cierre de fronteras en Schengen.

Como señalaban algunos medios franceses⁷²⁴, la noticia del refuerzo policial en la zona de la frontera con Ventimiglia había sido ensombrecida por la intervención militar francesa en Costa de Marfil en las mismas fechas. Sin embargo, en Italia la reintroducción de los controles por parte de Francia se sumaba a lo que, en retrospectiva, podemos considerar el inicio del auge del discurso sobre la invasión en la esfera pública y política italiana, concentrándose sobre la figura de Roberto Maroni, Ministro del Interior en el gobierno Berlusconi desde 2008 y miembro de “La Lega Nord”.

R. Maroni, que ya había sido anteriormente Ministro del Interior y Ministro de Trabajo y Política Social con Berlusconi en mandatos anteriores, había profundizado en el proceso de criminalización y securitización de la gestión de la migración en Italia durante su mandato. De hecho, una de sus primeras medidas como nuevo Ministro del Interior en 2008 fue el conocido como “Decreto Maroni” de febrero de 2009, que posteriormente pasaría a ser ratificado como Ley de Seguridad en Italia⁷²⁵, una ley que prometía reforzar la lucha contra la “inmigración clandestina”. La ley incorporaba en un sentido negativo la “Directiva Retorno”, incluyendo en la legislación italiana el límite máximo que ofrecía la directiva europea para la detención de los migrantes en situación irregular para su expulsión. Es decir, la introducción de la directiva europea supuso un aumento del período máximo de detención permitido por la legislación italiana.

Decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11

"Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonche' in tema di atti persecutori"

Publicato nella Gazzetta Ufficiale n. 45 del 24 febbraio 2009

CAPÍTULO I

Disposiciones en materia de violencia sexual, ejecución de la expulsión y control del territorio

⁷²⁴ <https://www.courrierinternational.com/article/2011/04/13/la-france-ferme-un-peu-plus-ses-frontieres>

⁷²⁵ <https://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2009-04-24&task=dettaglio&numgu=95&redaz=009G0046&tmstp=1240817350750> , que transpone con modificaciones mínimas el Decreto Ley de febrero de 2009: <https://www.camera.it/parlam/leggi/decreti/09011d.htm>

Artículo 6

Ejecución de la expulsión

El párrafo 5 del artículo 14 del texto consolidado de las disposiciones relativas a la disciplina de la inmigración y la reglamentación de la condición del extranjero, según el decreto legislativo N° 286, de 25 de julio de 1998, se completa con los siguientes períodos: "Después de ese período, en caso de falta de cooperación en la repatriación del nacional de un tercer país de que se trate o de retrasos en la obtención de la documentación necesaria de terceros países, el Jefe de la Policía podrá pedir al Juez de Paz que prorrogue la detención por un nuevo período de 60 días. Si las condiciones del período anterior persisten, el Cuestor podrá solicitar al juez una nueva prórroga de sesenta días. El período máximo total de detención no excederá de 180 días. En cualquier caso, el Jefe de Policía podrá proceder a la expulsión y rechazo incluso antes de que haya transcurrido el plazo prorrogado, notificando sin demora al Juez de Paz.

Ante la llegada de exiliados de los conflictos en el norte de África, el gobierno italiano hizo sonar la voz de alarma. El presidente Berlusconi hablaba de "Tsunami humano" y declaró la necesidad de una colaboración europea tanto en el reparto de esta "carga" como para la realización de un auténtico "Plan Marshall" en Túnez y los países de la región. La reacción del Ministro del Interior italiano R. Maroni fue la concesión general de un permiso de residencia temporal para los llegados entre enero y abril de 2011, a través de un decreto realizado el 5 de Abril de 2011. Esto era una clara provocación a los distintos países de la UE, en especial al Francia: *"También es un instrumento de presión -dijo el Sr. Maroni- para hacer comprender a Europa que, ante la negativa a cooperar, tenemos la intención de aplicar los principios de la solidaridad europea y que no se puede obligar a los que quieren ir a Francia a quedarse"*⁷²⁶. Sin embargo, el resultado fue que el Prefecto de los Alpes Marítimos solicitó un refuerzo de la presencia policial para realizar controles migratorios en las fronteras entre Francia e Italia por la amenaza y el riesgo que suponía para el "orden público" los flujos de migrantes no autorizados (caracterizados en discursos políticos y mediáticos como tunecinos). Este primer episodio de bloqueo de los migrantes en la zona fronteriza de Ventimiglia tuvo tres consecuencias que han sido importantes en la historia de la configuración del paisaje fronterizo europeo.

7.1.3. Las consecuencias: el origen de un discurso antieuropeo, la legitimación para los controles internos y la degradación de las figuras de protección internacional.

En primer lugar, el cierre unilateral de las fronteras por parte de Francia sirvió como catalizador para el que ha sido el discurso hegemónico en Italia sobre el gobierno de las migraciones en la UE: la narrativa del abandono, por la cual Italia había sido abandonada a su suerte sin ser debidamente apoyada por el resto de estados miembro o por las propias instituciones comunitarias. Este discurso cristalizó en una pugna dentro de las propias instituciones europeas, bajo la pregunta oficial a la Comisión Europea del Parlamentario Claudio Morganti (también miembro de La Lega Nord) en la que denunciaba las prácticas del estado francés sobre el control en frontera y la devolución de tunecinos a Italia:

⁷²⁶

https://www.corriere.it/politica/11_aprile_01/immigrazione-piano-cabina-regia_ef3d7c94-5c38-11e0-b06c-b43ad3228bba.shtml

Pregunta Parlamentaria de Claudio Morganti, 11 de Abril de 2011⁷²⁷.

En una situación de emergencia, parece que cada Estado miembro es libre de hacer lo que desee. Precisamente hoy, 30 de marzo, se ha confirmado un enésimo y gravísimo episodio: el Prefecto del departamento francés de los Alpes Marítimos ha anunciado que sólo en el mes de marzo se habría repatriado a Túnez o devuelto a Italia a más de 600 clandestinos de origen tunecino.

En Italia se intenta afrontar la emergencia del mejor modo posible, tratando de distribuir por todo el territorio a los recién llegados, en espera de identificación, pero sería deseable que no llegase una cantidad tan grande de personas, además de África del Norte, de otros Estados miembros de la Unión Europea, haciendo aún más insostenible la situación.

¿Está al corriente la Comisión Europea de este nuevo episodio, que está creando enormes dificultades en toda la zona italiana limítrofe con Francia y que multiplica, haciéndolos así casi inútiles, los esfuerzos de las Autoridades italianas encargadas del control y la identificación de los inmigrantes?

La respuesta que dio Cecilia Malmström, en la época Comisaria de Asuntos Interiores, supuso un consentimiento formal a la reaparición de los controles en las zonas de frontera si y sólo si estaban enfocados directamente en la detención de migrantes en situación irregular que cruzaban esta zona de frontera:

Respuesta de Cecilia Malmström en nombre de la Comisión Europea, 27 de Mayo de 2011⁷²⁸.

Aunque se ha suprimido el control fronterizo en las fronteras interiores, los Estados miembros tienen derecho a ejercer las competencias policiales en sus territorios, incluidas las zonas fronterizas interiores, en la medida en que este ejercicio no tenga un efecto equivalente al de los controles fronterizos. El Código de Fronteras Schengen establece las condiciones de ejercicio de estas competencias. En particular, los controles deberán basarse en la información general de la policía y en la experiencia adquirida en relación con posibles amenazas para la seguridad pública, y estar orientados a la lucha contra la delincuencia transfronteriza. También deben llevarse a cabo de manera claramente distinta de los controles sistemáticos de las personas en las fronteras exteriores y sobre la base de controles aleatorios.

Los controles efectuados actualmente por las autoridades francesas en las zonas fronterizas interiores con Italia son compatibles con el acervo de Schengen, ya que cumplen todas las condiciones antes mencionadas.

Si está claro que las personas interceptadas por las autoridades francesas en las zonas circundantes a las fronteras interiores no cumplen las condiciones para permanecer en Francia, Francia tiene derecho a devolver a estas personas a Italia sobre la base de un acuerdo bilateral firmado en Chambéry el 3 de octubre de 1997. Esta práctica está expresamente autorizada por el apartado 3 del artículo 6 de la Directiva Retorno.

Este posicionamiento de la UE en una fase temprana, tuvo por consecuencia la consolidación del discurso del abandono ante el “tsunami humano” que suponían las llegadas de migrantes a través de la ruta del Mediterráneo central. De manera alarmante este discurso fue adoptado por la práctica totalidad de partidos políticos italianos, desde La Lega Nord al Partido Socialista

⁷²⁷

<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2011-003462+0+DOC+XML+V0//ES>

⁷²⁸

<https://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2011-003462&language=IT>

italiano. Este discurso ha sido instrumentalizado para fines muy diversos por los distintos partidos, siguiendo con los ejemplos anteriores el discurso del abandono por parte de la UE en el tema migratorio se ha integrado dentro de la proyección anti-comunitaria de La Lega nord mientras que al contrario sirvió durante los gobiernos tecnocráticos del Partido Socialista para reclamar mayor apoyo a los proyectos para el gobierno de las migraciones que se propusieron, como el proyecto “Mare Nostrum”, para el cual se solicitaron fondos antes de que fuera sustituido por la misión europea liderada por Frontex (Operación Tritón). A pesar de esta diversidad en su instrumentalización, la consolidación de este discurso como la representación común de la posición de Italia dentro del modelo de gobierno de las migraciones de la UE ha provocado una naturalización por parte de la población. Por esto no creemos que sea sorprendente comprobar en las encuestas de opinión del eurobarómetro, que los ciudadanos italianos están entre aquellos que piensan de manera más sobredimensionada la presencia de migrantes en el total de la población (percibida como el 24,6% cuando en realidad es un 7%) e igualmente el país junto a Bulgaria donde menos personas creen que haya más migrantes regulares que en situación irregular (European Commission, 2018: 15-21). Esta dinámica discursiva a nivel público ha tenido un impacto central en la reconfiguración de la imaginación social italiana sobre los procesos migratorios, permitiendo la naturalización de las dinámicas de gobierno basadas en el paradigma de la gestión de las migraciones: la ilegalidad/criminalidad de los migrantes como una amenaza a la estabilidad social, la necesidad de mayor control sobre las personas migrantes y extranjeras, y la necesidad de la expulsión.

En segundo lugar, este episodio supuso el nacimiento de una tendencia hacia la tolerancia de la Comisión Europea ante la introducción de controles en las zonas de frontera siempre y cuando estuvieran enfocados en un colectivo de sujetos concretos. Este episodio es una muestra de cómo se ha construido a través de las fronteras una relación entre los funcionarios de seguridad y los migrantes ilegalizados que podríamos denominar, con los debidos matices, de “cazador y presa”, como la ha definido R. Andersson (2014; Ver capítulo 4). Esto ha tenido graves consecuencias que se han manifestado en la propia evolución histórica de Ventimiglia como zona de frontera, principalmente: (1) Los controles han seguido aumentando en esta zona y se han acabado convirtiendo en una situación estructural de la zona de frontera; esta situación ha tenido reverberaciones en el conjunto de la UE, donde la dinámica francesa de profusión de controles tolerados por el marco jurídico de Schengen será tomada como ejemplo por otros estados miembro (como Austria) para imponer este tipo de controles en sus zonas fronterizas. (2) Los controles se han convertido en una técnica selectiva de control.

La ecuación es difícil: la UE defendía la legitimidad de los controles en zonas de frontera siempre que no fueran controles fronterizos. Los objetivos de estos controles se basaban en la información generada por los agentes securitarios, algo que para la UE pasa a ser algo aceptable en tanto es un conocimiento experto. Sin embargo, ¿Cómo se establece, en la práctica, un control para bloquear la movilidad de un grupo humano cuya diferencia no es ontológica sino administrativa sin controlar a la totalidad de la población? La respuesta es que es imposible, a pesar de que se aumente el nivel de sofisticación de las formas de conocimiento de los agentes securitarios o las capacidades y efectivos de los mismos. Aceptar los controles selectivos supone reforzar la construcción del marco normativo del gobierno de la cotidianidad de la zona de frontera de Ventimiglia; un marco que rige unas dinámicas que

contravienen muchos de los principios del orden jurídico europeo de respeto de los derechos humanos y los derechos fundamentales ya que naturaliza las prácticas y la forma en la que se realizaban los controles. Estos se basaban en la vinculación de la categoría administrativa de la irregularidad a una serie de categorías fenotípicas racializantes. Como señaló en una pregunta parlamentaria a la Comisión Europea Marie-Christine Vergiat: *“Las autoridades francesas se han defendido de las declaraciones públicas en la que se les acusaba de perseguir en particular a los nacionales tunecinos, citando otras tres nacionalidades. Pero el hecho es que las autoridades francesas persiguen a ciudadanos de nacionalidades específicas y, por tanto, realizan un control basado en las facciones del individuo”*⁷²⁹. Esto iniciará una dinámica que pervivirá en las formas de gobierno en la zona de frontera de Ventimiglia, reactivándose de manera intensa en los momentos históricos concretos de la siguiente década.

La defensa por parte de la Comisión de la introducción de controles específicos para las migraciones desembocó no sólo en la aprobación y tolerancia de las prácticas por parte de las instituciones de la UE, sino en la puesta en marcha de un proceso de reforma jurídica para dotar de una base jurídica las reintroducciones de controles en el Espacio Schengen. Como señala S. Hess (2017: 56) *“Como reacción inmediata al posterior movimiento de estos migrantes hacia Francia, Francia cerró temporalmente su frontera con Italia en Ventimiglia en abril de 2011. Aunque de pequeña escala y duración, este conflicto prefiguró los procesos conflictivos dentro de la UE a la llegada de casi un millón de refugiados y migrantes en 2015. Posteriormente, el Código de fronteras de Schengen se reformó en 2013, lo que permitió que, en tiempos de grandes migraciones, los controles en las fronteras interiores pudieran restablecerse durante un cierto periodo de tiempo”*. Esto sentaría un antecedente sobre cómo se han modificado las fuentes jurídicas del gobierno migratorio durante la llamada crisis de los refugiados, cuya transformación se ha producido para dar cobertura a las dinámicas de gobierno humanitario-securitario y no para corregir las prácticas que implicaban violaciones de los derechos humanos y los derechos fundamentales, aunque el respeto a los mismos se haya convertido en un mantra cada vez más invocado en las sucesivas reformas.

Por último, en tercer lugar, la forma que adoptó el gobierno en y a través de las fronteras en la zona de Ventimiglia, así como el posicionamiento de las instituciones europeas al respecto, tuvieron una tercera consecuencia que fue mucho más inadvertida en aquel momento pero que puede analizarse en retrospectiva: el nacimiento de las fronteras humanitarias en Italia. Si tradicionalmente los autores **la** han vinculado a la tragedia de Lampedusa de Octubre de 2013, ya que la UE adoptó de manera generalizada el discurso sobre la necesidad de salvar a las víctimas, fue en 2011 cuando en Italia se comenzaron a adoptar algunas de las medidas clave para la introducción de la perspectiva humanitaria como parte esencial en las formas de gobierno de las migraciones, algo que ya se venía ensayando desde hacía al menos un lustro (ver el análisis en torno al proyecto PRAESIDIUM, Capítulo 4). La respuesta del gobierno italiano a esta primera “crisis migratoria” anticipaba la forma en la que hibridarían las perspectivas humanitaria y securitaria durante la “crisis de los refugiados” posterior. Dos elementos fueron clave en esta incorporación del humanitarismo a las dinámicas de gobierno

729

<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+P-2011-004341+0+DOC+XML+V0//ES>

italianas: (1) el auge del permiso humanitario (*protezione umanitaria*), y (2) la campificación de la recepción.

El citado episodio de concesión masiva del permiso de residencia por parte del Ministro R. Maroni se realizó a través de este tipo de mecanismo establecido en Decreto Ley n. 286, del 25 de Julio de 1998, (“Texto único sobre las disposiciones concernientes a la disciplina de la inmigración y normas sobre la condición del extranjero”, Art. 5). A partir de ese momento, en Italia se ha mantenido esta forma de protección subsidiaria como la principal forma de reconocimiento de protección internacional hasta que, en 2018, otro Ministro del Interior de La Lega (que ya había perdido “Nord” de su nombre), M. Salvini, restringió esta figura jurídica exclusivamente para el reconocimiento a aquellos con necesidades médicas especiales. A pesar de lo que pueda parecer a simple vista, el cambio del uso masivo a la práctica desaparición del permiso humanitario en la dinámica de gobierno de las migraciones no está relacionado con un cambio de la perspectiva política o del paradigma de gobierno.

El uso del permiso humanitario, desde un punto de vista jurídico y administrativo, suponía una reducción de la protección concedida a los solicitantes de asilo en Italia, limitando los gastos a una primera acogida que se realizaba en “tendopolis”, campamentos de tiendas de campañas establecidos por el Ministerio del Interior y edificados por las fuerzas armadas italianas. Posteriormente estos campamentos fueron consolidándose y convirtiéndose en estructuras permanentes en las que la población migrante se concentraba por distintas razones.

Durante el desarrollo de mi etnografía, tuve la oportunidad de realizar trabajo de campo en la tendopoli de San Ferdinando, localidad de Calabria que pertenece al municipio de Rosarno, entrevistándome con algunas figuras relevantes de la historia de la región, como el antiguo alcalde de Rosarno, Giuseppe Lavorato⁷³⁰. Esta tendopoli se creó en 2012⁷³¹ como estructura de emergencia para dar una solución habitacional a una gran población de migrantes que se concentraba desde hacía una década, y que en 2010 había vivido un episodio de enorme violencia por el asesinato de un migrante que trabajaba como jornalero y que fue seguido de manifestaciones violentas por parte de sus compañeros y la represión sangrienta por parte de los propietarios de las tierras de cultivo (quienes guardan fuertes relaciones con la ‘Ndrangheta, la mafia calabresa). Un episodio que en España es sólo comparable a los conflictos que tuvieron lugar en El Ejido (Martín Díaz, 2002). En 2019, tras un sin número de muertes por las condiciones de abandono absoluto en la que viven los migrantes en San Ferdinando, la tendopoli fue destruida en una operación con casi un millar de efectivos policiales que acompañaban a las palas excavadoras que destruían todo a su paso. Sin embargo, a diferencia de otros desmantelamientos que presentaré (cómo los desmantelamientos en Balzi Rossi en Italia o en Calais en Francia), los migrantes no han sido expulsados sino que la mayoría de ellos han sido realojados en una tendopoli nueva que se ha establecido en un terreno baldío justo frente donde se encontraba la antigua tendopoli, sin más intención que re-establecer un control sobre la población migrante de la región que había

⁷³⁰ Alcalde del Partido Comunista que se hizo famoso por su lucha contra la explotación laboral de los jornaleros (autóctonos y, posteriormente, migrantes) a manos de la ‘Ndrangheta, la mafia calabresa, que está firmemente asentada en toda la región de la “Piana de Gioia Tauro” y que ha intentado atentar en numerosas ocasiones contra la vida del hoy anciano alcalde.

⁷³¹ https://www.youtube.com/watch?v=MKU_iYNs0xU

alcanzado un amplio nivel de autonomía en la antigua tendopoli⁷³². Esto muestra como la historia del desarrollo de las tendopolis en Italia puede analizarse mejor si las entendemos como lugares de detención humanitarios, donde la población es “recluida” para ser gobernada. Fue con esta perspectiva que fueron establecidos por el gobierno en esta primera fase iniciada en 2011.

Además, el uso masivo del permiso humanitario era consecuente con el paradigma de la gestión de las migraciones por otra característica: su limitación temporal. A diferencia de otro tipo de formas de protección internacional, el permiso humanitario tenía una limitación temporal fija, no dependiente de la situación en el país de origen del solicitante de protección internacional. Esto implicaba para el exiliado convertirse de protegido en clandestino tras expirar los dos años que duraba el permiso. Al finalizar el mismo, había que realizar un trámite administrativo (por el que había que pagar una tasa administrativa de aproximadamente cincuenta euros) para el cual se requería un domicilio fijo. La mayoría de los migrantes que conocí en la tendopoli de San Ferdinando, se encontraban en una ratonera por la combinación de su situación administrativa y socioeconómica: (1) tenían un permiso con el que era muy difícil encontrar trabajo formal ya que existían complicaciones administrativas para la renovación del contrato al caducarse el permiso humanitario, (2) por ello, se veían forzados a trabajar como jornaleros en los cultivos de Calabria y Puglia, regiones entre las que transitaban siguiendo el cultivo estacional. Así, (3) se integraban en una economía marcada por la informalidad y la explotación laboral a los jornaleros. (4) Sin haber obtenido nunca un contrato, y con unos ingresos muy limitados, no podían optar a una condición de regularidad que no fuera la renovación de su permiso humanitario. (5) Según me confirmaron varios informantes, “el modo más fácil para la renovación del permiso en toda Italia” era residir en la tendopoli de San Ferdinando y acudir a Gioia Tauro a renovar el permiso, puesto que las tiendas (incluso años después de que la tendopoli fuera abandonada por las autoridades italianas en cualquier sentido) eran aceptadas como domicilio para este procedimiento. Los migrantes veían su situación fuertemente limitada a la necesaria participación en una economía sumergida y a residir en un lugar de detención humanitaria, para poder evitar así la caída en la situación de irregularidad... a pesar que la situación de sus países de origen no hubiera cambiado, y por tanto la razón de su exilio tampoco. Así, el recurso al permiso humanitario servía para garantizar la inclusión diferencial de las personas migrantes que, de haber recibido el estatuto de refugiado, habrían podido alcanzar una autonomía social y económica.

El auge del permiso humanitario como mecanismo de inclusión diferencial y la campificación de la recepción de las personas a las que se les concedía fue también uno de los primeros episodios de espectáculos humanitarios por parte de los gobiernos estatales en la Unión Europea. El espectáculo humanitario era un complemento a los acuerdos bilaterales que se habían firmado con la Libia en 2008, entre S. Berlusconi y M. Gadafi (que visitó Roma en 2009 y recibió las llaves de la ciudad). Mientras se intensificaba la cooperación con Libia, el discurso se centraba en la ilegalidad de los migrantes africanos que dejaban la antigua colonia italiana a través del Mediterráneo y el espectáculo humanitario mostraba cómo la acogida italiana

⁷³² <https://www.internazionale.it/reportage/annalisa-camilli/2019/03/06/san-ferdinando-tendopoli-sgombero>

asistía a quienes lo necesitaban. Con la intensificación de los conflictos en el Magreb, las llamadas primaveras árabes, el espectáculo humanitario pasa a tener un mayor peso: la emergencia que suponía el “tsunami humano” había sobrepasado a Italia, saturado sus estructuras de acogida y desbordado los canales administrativos para la gestión de las migraciones. A partir de este momento se comenzará a poner en duda públicamente la “autenticidad” de los solicitantes de protección internacional, y comenzará el debate a nivel político sobre la necesidad de establecer un freno debido al coste que supone para el estado la protección social de los migrantes/refugiados. Al mismo tiempo, la aparición de los campamentos, justificada por la situación de emergencia, mostraba a la población italiana, que vivía el climax de la “crisis financiera”, la indigencia de los migrantes como ejemplo del extremo de exclusión que ellos no habían alcanzado al mismo tiempo que señalaba la emergencia migratoria como un problema social que impedía avanzar en la resolución de otros, ya por el coste económico de la acogida, ya por los efectos disruptivos del “tsunami humano” en el orden público.

7.2. El estado de emergencia y los Alpes como lugar de contención.

En 2015 la situación de la reaparición de los controles fronterizos de manera generalizada volvió a producirse, esta vez de una manera aún más profunda. En ese momento ya se había declarado en Europa, por parte de los medios y de las instituciones comunitarias e internacionales (como ACNUR), la “crisis de los refugiados”. El gobierno francés afirmó la necesidad de reintroducir una serie de puntos de control en el paso de fronteras, que ampliaban los controles que habían mantenido desde 2011 (principalmente en las estaciones de tren que conectaban con Ventimiglia), debido a la presión desmesurada que estaba viviendo Italia y la frontera franco-italiana en Ventimiglia. Esta decisión fue comunicada a la Unión Europea como un restablecimiento de los controles fronterizos, siguiendo la normativa establecida para ello en el Código de Fronteras Schengen. Sin embargo, en 2015 las fuentes jurídicas del espacio Schengen sólo permitían un tiempo máximo muy limitado para el restablecimiento de los controles de frontera (unos 6 meses, incluyendo las prórrogas del restablecimiento). Coincidiendo con el período en el que estos controles debían llegar a su fin, se produjeron los atentados de París de Noviembre de 2015, destacando el ataque y toma de rehenes en la sala Bataclan. Durante ese episodio, el entonces presidente François Hollande declara el estado de emergencia (*l'état d'urgence*), que implicaba entre otra amplia serie de cuestiones la suspensión de la retirada de los controles y, al contrario, la ampliación del dispositivo securitario en las zonas de frontera para reforzar los controles y la lucha contra el terrorismo. A pesar de la vinculación oficial del establecimiento de un dispositivo securitario en la frontera como respuesta a las amenazas del terrorismo, la realidad fue que los controles en las zonas de frontera tuvieron como principal resultado la intensificación de los controles migratorios.

En 2015, justo tras el nuevo cierre de fronteras por parte del estado francés, los migrantes que empezaban a encontrarse con los controles policiales que les impedían acceder al territorio del estado galo no se instalaron en Ventimiglia, sino que permanecieron lo más cerca posible del paso fronterizo. Así, las escolleras y una pequeña pineda de la localidad de Balzi Rossi se convirtieron en el refugio improvisado para los migrantes que se encontraban en esta

situación. De un pequeño grupo, con el paso de los meses, llegaron a convertirse en un grupo numeroso (doscientos aproximadamente en el momento de mayor presencia, y unos cien de término medio).

El campamento, gestionado por los propios migrantes y con la colaboración de activistas del grupo “No Borders”⁷³³ se estableció bajo el puente “San Ludovico”. Este campamento estuvo en activo hasta el 30 de Septiembre de 2015, cuando las fuerzas policiales italianas lo destruyeron y arrasaron con bulldozers las construcciones y pertenencias de los migrantes: tiendas de campaña, sacos de dormir, colchones, mantas, etc. Tras esta destrucción los migrantes abandonaron este enclave, el más cercano a la frontera, y Ventimiglia se convirtió en el lugar de establecimiento para preparar el cruce de la frontera hacia Francia, cada vez más peligroso y arriesgado.

Durante este período de 2015, la política francesa fue establecer una red de controles múltiples, una política que incluyó la coordinación de los mismos con las autoridades italianas. Se establecieron tres tipos de control: (1) Controles sobre la comunicación ferroviaria; (2) Controles sobre la autopista principal (ruta europea E80); y (3) Controles en carreteras secundarias. Los actores securitarios que desarrollan esta serie de controles tienen por obligación que esta dinámica de gobierno se mantuviera dentro de los límites de aceptabilidad que habían definido en 2011 las autoridades europeas y que hemos visto plasmados en las declaraciones de C. Malmström. Esto quería decir que los controles establecidos no supusieran un inconveniente para la circulación fluida de mercancías y viajeros, lo que llevó a los actores securitarios a desarrollar unas dinámicas muy particulares a la hora de establecer y ejecutar estos controles.

7.2.1. Los controles sobre la comunicación ferroviaria.

El ejercicio de la vigilancia se realizaba a través de un control sobre la documentación de los pasajeros que se desplazaban en tren desde Italia a Francia, al que se sumaban una serie de controles en las distintas estaciones de llegada (Mentón, Niza, Marsella). Los controles sobre los pasajeros no suponían la reintroducción de puestos de control de la documentación para todos los pasajeros, sino que eran llevados a cabo de manera selectiva por parte de las policías francesa y, en menor medida, italiana (sólo en la estación de Ventimiglia, ver imagen 3.3. del Anexo II). Los controles selectivos suponían, como se ha señalado para los controles de este tipo en 2011, que los actores securitarios introdujeron una dinámica de control basada en las características fenotípicas de los viajeros: la “aleatoriedad” de los controles sobre los pasajeros había generado, en la aplicación discrecional por parte de los actores securitarios, un marco normativo por el cual las figuras sospechosas que debían ser controladas eran determinadas a partir de un principio racializante, controlándose principalmente a personas negras, y de un segundo principio de clase, controlándose a las personas que mostraban signos del deterioro por la vida de exclusión que llevaban los migrantes en Ventimiglia. Las personas que eran “interceptadas” por la policía francesa eran reenviadas directamente a Italia. Si habían sido detenidos durante el día, el procedimiento estándar era obligarlos a regresar en el siguiente tren que fuera en dirección a Ventimiglia, acompañados por una escolta policial. Los migrantes que eran expulsados de esta manera eran invisibles: no se generaba en la mayoría de los casos

⁷³³ Sobre las bases y los orígenes de esta organización, ver: Alldred, 2003; BurrIDGE, 2010.

ningún tipo de registro sobre ellos, ni de su presencia ni de su expulsión; simplemente eran expulsados como si nunca hubieran estado en territorio francés. Sin embargo, si eran detenidos en horario nocturno, cuando ya no había posibilidad de reenviarlos, la situación era bien distinta. En la estación de Mentón Garavan, una pequeña estación propia de un ciudad turística y veraniega, se había reciclado la segunda planta del edificio de oficinas de la estación para construir un centro de detención que nunca fue reconocido por el estado francés como tal. En ese lugar eran detenidos los migrantes que eran interceptados en estos últimos trenes, quienes pasarían la noche allí o en el puesto de mando de la policía francesa junto a la frontera “alta”⁷³⁴ de Mentón para ser expulsados al día siguiente.

El tipo de procedimiento de expulsión relacionado con los controles en la red ferroviaria, el retorno directo, había sido establecido como un acuerdo de gobierno entre Francia e Italia, tomando como base jurídica el Acuerdo de Chambéry pero ampliando el mismo al introducir un procedimiento simplificado por el cual a las personas expulsadas se las proveía (en teoría) de un documento señalando su intercepción y la petición de recepción dirigida de las autoridades francesas a las italianas. La documentación sólo se generaba, en la práctica, para aquellos que habían pasado una noche detenidos por las autoridades francesas. Este tipo de procedimiento generaba un tipo de documentación específica en la que se recogían los datos personales de los migrantes detenidos y expulsados, que servía a los agentes securitarios para conocer la evolución de los perfiles.

Los migrantes eran conscientes de estos procedimientos e intentaban crear estrategias para evadir este tipo de controles. La estrategia fundamental consistía en hacer más difícil su identificación por parte de los actores securitarios a partir de los marcadores fenotípicos/étnicos y de clase. Cuando los migrantes decidían intentar el viaje en tren hacia Francia, se vestían con las mejores ropas de las que podían proveerse y abandonaban las pertenencias que no podían guardar en una pequeña mochila o en una maleta de mano de viajero, emulando las vestimentas y las formas de viaje de los viajeros “no controlados”. Intentaban evitar por todos los medios que se hiciera visible la situación de exclusión social en la que vivían, para evitar ser detectados por estos marcadores de clase. Además, era importante la elección del día, un informante me lo explicaba así: *“En el tren se prueba sobre todo el viernes, porque hay mercado y muchos franceses vienen. Hay muchos franceses que son negros como yo, o árabes también. Entonces, si el tren va lleno es fácil, porque a la policía le da vergüenza pedirte los papeles, porque pueden equivocarse y pedirles los papeles a un francés y va a parecer racista”*. Otro informante llegó todavía más lejos: *“Yo conseguí pasar y llegar hasta París, y después me volvieron a enviar aquí (Italia). Yo sé ya lo que tengo que hacer, como la última vez. Me visto bien, me pongo guapo y busco a alguna chica francesa que viaje sola y me siento con ella. Entonces me pongo a hablar con ella y cuando vienen a pedir los billetes piensan que somos pareja, controlan el billete y me dejan pasar sin pedirme los papeles”*. Estas formas de desafiar los controles se transmitían como un conocimiento importante entre las redes de apoyo mutuo que formaban los migrantes en Ventimiglia, pero

⁷³⁴ Mentón está situada en una colina y hay dos carreteras secundarias que dan acceso a la ciudad desde Ventimiglia, una inferior que se sitúa en la línea de costa que es donde se encuentra el asentamiento de Balzi Rossi, y una superior que se alza sobre el puente de San Ludovico y donde las policías francesa e italiana tienen sendos edificios como cuarteles generales de las policías fronterizas.

del mismo modo eran también detectadas e incorporadas como un elemento de riesgo por los cuerpos de policía que realizaban los controles.

Este tipo de expulsiones son una muestra de cómo las dinámicas de gobierno amplían las disposiciones jurídicas en sus dinámicas de la cotidianeidad. Y no lo hacían sólo estableciendo procedimientos específicos surgidos de la práctica y que no tenían una trasposición específica en las leyes ni acuerdos jurídicamente vinculantes. Existía una serie de cuestiones en la dinámica que se había establecido que desde un punto de vista jurídico serían vistas como trasgresiones a la ley y al derecho: La imposibilidad de solicitar asilo, la expulsión automática y la expulsión de colectivos vulnerables. La imposibilidad de solicitar asilo era una norma básica de la dinámica de gobierno de esta frontera y la expulsión directa o automática era la forma de prevenir que las personas migrantes pudieran acceder a ello. Esto se justificaba amparándose en el Acuerdo de Chambéry, sin embargo desde un punto de vista jurídico formal suponía una violación del derecho de asilo por el cual las autoridades debían respetar el derecho de cualquier persona a solicitar protección internacional y, sólo a posteriori, aplicar los mecanismos establecidos por el Reglamento de Dublín para la devolución de los solicitantes a Italia como primer país de la UE al que habían accedido. Este procedimiento jurídico era modificado por las dinámicas de gobierno cotidiano de la frontera franco-italiana. La expulsión de menores de edad era una práctica habitual bajo este procedimiento, algo que violaba la obligación jurídica del estado de realizar una tutela sobre estos. La minoría de edad de muchos de los expulsados no era un elemento desconocido por las autoridades, puesto que en las peticiones de devolución (el nuevo tipo de documentación que generaba esta dinámica de gobierno) se recogían los datos personales de los expulsados como la nacionalidad, el nombre, datos biométricos y, entre ellos, la edad. Por esto, entre otras cuestiones que veremos más adelante, las peticiones de devolución era una documentación no pública que ni siquiera los deportados podían conservar, sino que les eran retiradas por la policía italiana que los recibía; así, era transmitida entre los cuerpos de policía de Francia e Italia como un tipo de documentación interna de los actores securitarios para el intercambio de información.

Estas tres dinámicas son violaciones del derecho, de las bases jurídicas para el gobierno de las migraciones en la UE. Los migrantes y activistas denunciaron repetidamente este fenómeno. Entre ellas destacaban asociaciones y activistas locales como “Roya Citoyene” y Cedric Herrou en Francia, o como “20K” en Italia; unidades regionales de grandes ONG que se habían vinculado en la asistencia humanitaria de los migrantes, como Intersos y Oxfam Italia; y plataformas nacionales de juristas vinculados en la defensa de los derechos de los migrantes, que aportaban las capacidades de litigio legal a la reivindicación local: GISTI (Francia) y ASGI (Italia). Gracias a la interacción de estos actores (migrantes, asociaciones, ONGs, y activistas) todas estas ilegalidades características del gobierno de la zona de frontera franco-italiana fueron probadas, e incluso representantes del gobierno francés (como el prefecto de los Alpes Marítimos) fueron condenados repetidamente por las cortes por ellas. Sin embargo, estas victorias judiciales tardarían en llegar y cuando lo hicieron no modificaron las dinámicas de gobierno que han pasado a ser una realidad estructural de esta región de frontera. Amnesty International France presentó un informe que recogía testimonios y pruebas sobre estas prácticas (AI, 2017), al igual que otras organizaciones (Anafé, 2019). Para hacer frente a esta violación de los derechos de las personas migrantes, el activista Cedric Herrou y sus compañeros idearon una acción política junto a una familia de Eritrea a la que habían

albergado en casa de Cedric. Ellos irían a Niza, habiendo informado por correo electrónico a las autoridades de su identidad que iban para solicitar asilo. Sabían que serían detenidos y sabían que serían deportados a Italia. Así sucedió. Cedric Herrou volvió a buscarlos a Ventimiglia y los trajo nuevamente a su domicilio. Al mismo tiempo, se inició un procedimiento judicial contra el prefecto de los Alpes Marítimos por violación del derecho de asilo. El tribunal condenó al prefecto por un “atentado grave” al derecho fundamental de asilo (Lecadre, 2017). Era la segunda vez en menos de seis meses que Cedric Herrou y su grupo de colaboradores conseguían una condena contra el prefecto Georges-François Leclerc por las mismas razones. La primera fue en Abril de 2017 (Fessard, 2017). Sin embargo, esta segunda ocasión fue mucho más mediática, por la indignación que provocó en parte de la sociedad la reiteración de las violaciones en las dinámicas de gobierno: *“No lo hacíamos para demostrar nada, lo hacíamos para ayudar a las personas. Pero ayudando a las personas hemos demostrado muchas cosas. Hemos demostrado que el estado (francés) puede servirse de la policía y darles órdenes ilegales. Hemos demostrado que las fronteras no se cierran; quizás pueden controlarse, pero no cerrarse. Y desgraciadamente hemos demostrado que la democracia en Francia está limitada.”*

7.2.2. Los controles en la autopista.

En segundo lugar, los controles establecidos en la ruta europea E80 proyectaban, de la misma forma que los controles sobre la red ferroviaria, los controles migratorios hacia el interior del territorio del estado francés. Los controles sobre la ruta europea E80 (que recorre desde Portugal hasta Turquía) eran especialmente polémicos puesto que si se hubieran realizado de manera masiva y generalizada habrían supuesto un serio deterioro de la fluidez del tráfico de mercancías y sujetos, y por tanto habría superado el límite de lo aceptable que había definido la UE en 2011. Así, los controles generales no duraron más de una semana tras los atentados de Noviembre de 2015. En lugar de controles generales se empleaban controles flexibles y variables. Estos empleaban las estructuras propias de la autopista para establecer los dispositivos de los cuerpos policiales que participaban en el control: los cuerpos de policía se situaban en los distintos puestos de cobro de peaje para realizar controles “aleatorios” sobre vehículos. Entre Niza y Ventimiglia había tres puestos de peaje, el primero en Niza, el segundo a medio camino entre estas dos ciudades y cercano a Mónaco, y el tercero cerca del confín del territorio francés. Los controles se establecían de manera variable en uno, dos o incluso en los tres puntos simultáneamente, dependiendo de las disposiciones que establecían los actores securitarios y que se basaban en el análisis de riesgo sobre las distintas rutas en los distintos períodos. Al ser la ruta principal del tráfico de mercancías, en esta ruta era imposible inspeccionar cada vehículo como sí se hacía en los controles establecidos en las carreteras secundarias.

Esta situación daba lugar a una serie de paradojas ya que, al ser una ruta menos controlada en relación a las rutas secundarias era más probable alcanzar destino sin ser interceptado. Sin embargo, los controles se realizaban de manera prioritaria sobre los transportes públicos, como taxis y autobuses, que provenían desde Italia. Esto provocaba que los migrantes que eran encontrados viajando en los transportes públicos sin los correspondientes permisos administrativos eran detenidos y deportados hacia Italia. Por ello, realizar ruta en transporte público y alcanzar el destino era aún más improbable que el intento de viaje a través del tren. Esto no impedía que esta ruta fuera muy transitada. Con las altas tasas de desempleo de la

región (en torno al 10% en 2016), la industria del transporte “alternativo” para los migrantes que deseaban cruzar la frontera se convirtió en un negocio atractivo y floreciente que se caracterizaba por la alta rentabilidad y por ser un negocio que no requería ninguna inversión inicial, solo la disponibilidad de un vehículo.

Las redes de “traficantes” no estaban vinculadas, por los varios casos que pude conocer, con redes de crimen organizado o redes mafiosas, como eran representadas frecuentemente en los medios de comunicación de Francia e Italia. En la mayoría de los casos, estas redes estaban compuestas por un “empresador” francés, propietario del vehículo y con ciudadanía francesa, que contaba con un grupo de intermediarios que normalmente eran reclutados entre los propios migrantes que intentaban realizar el tránsito pero que carecían de recursos económicos para contratar los servicios de un transportista y por ello trabajaban para uno para poder pagar su pasaje. Estas redes tampoco seguían adscripciones étnicas/nacionales de manera estricta y los traficantes no eran en su mayoría extranjeros; la cuestión era que el “empresario” que decidía dedicarse y poner su vehículo a disposición para esta actividad normalmente externalizaba la actividad a personas que pudieran tener más fácil el contacto con migrantes a quienes a su vez contratarían como “reclutadores”. Saber árabe, por ejemplo, era sin duda una ventaja significativa para el ejercicio de esta profesión. Así, para una parte de la población francesa de la región de los Alpes marítimos, que se encontraba en situación de desempleo o precarizada y que tenía conocimiento de árabe, se abrió una oportunidad de mercado laboral muy rentable y que requería poco esfuerzo.

Durante mi trabajo de campo etnográfico en Ventimiglia conocí a personas que ocupaban distintos puestos en estas redes de transporte alternativo. Un joven sudanés, que llevaba un año ya en Ventimiglia fue el que me explicó la mayor parte del funcionamiento de la red en las escalas inferiores, sobre cómo se negociaba con migrantes que no podían pagar su pasaje para que se convirtieran en reclutadores de grupos (cómo el mismo había hecho) y como de ahí podía uno establecerse y tener un ingreso más o menos regular si conseguía mantener una demanda constante entre los migrantes recién llegados a Ventimiglia. Un joven francés, descendiente de argelinos⁷³⁵ y al que conocí por casualidad fuera del contexto de Ventimiglia, me explicó como él había sido contratado por un hombre para servirle de “acompañante” en sus actividades de transportista; estaba desempleado, era inteligente y formal y tenía una motocicleta, con la que trabajaba como avanzadilla, realizando el recorrido un km por delante del vehículo que transportaba a los migrantes para así detectar en que peaje y en qué calle o vía de cada peaje se habían establecido las fuerzas policiales encargadas del control. Ellos me informaron también del coste, que variaba en función del lugar de destino, siendo unos 500€ por persona para un viaje hasta la vecina Mentón (algo que sin embargo no era aconsejable por la gran cantidad de controles y deportaciones directas que la policía realizaba desde la ciudad fronteriza) hasta algo más de 1.500€ por un viaje hasta Marsella, donde una vez llegado era más fácil proseguir la ruta hasta París u otros lugares sin demasiados riesgos de ser deportado a Italia; los precios, sin embargo, podían variar *“Yo gano de lo que pagan (señalaba mi joven informante sudanés), si pagan más caro yo gano más dinero. Hay veces que lo dejo más barato, porque ves a hermanos que llegan enfermos o que vienen con su mujer y sus hijos y no tienen mucho dinero... si no pasan así ellos no pueden pasar por la montaña porque es*

⁷³⁵ Algo importante por sus conocimientos de árabe.

muy peligroso. Entonces o viajan así o no pueden viajar. Lo dejas más barato. Otras veces ves a alguien que está bien vestido, con un buen reloj, y lo pones más caro". Ninguno de ellos se sentía avergonzado ni creía que estuviera realizando una actividad criminal, sino que al contrario representaban su actividad como la de trabajadores que ofrecían un servicio.

7.2.3 Los controles en las carreteras secundarias.

Este fue el último de los tipos de control establecidos en este período. Es significativo por su contraste y paralelo con los tipos de control anteriores. Por una parte, estos controles eran más generales y masivos que los controles realizados en el transporte ferroviario y los controles realizados en la ruta europea E80. Ya que no interferían con el tráfico de mercancías, los puntos de control que se establecían en las carreteras secundarias funcionaban de una manera diferente, sin tener que simular un control "aleatorio". La forma de proceder era significativa. Por ejemplo en las rutas secundarias que iban desde Ventimiglia hacia Mentón (ver imagen 3.9.) o hacia Breil-sur-Roya, los puntos de control establecidos por la policía francesa obligaban a detenerse a todos los vehículos. Una vez detenidos los agentes comprobaban visualmente el número de pasajeros y, si ninguno parecía sospechoso, solicitaban que el conductor bajara del vehículo y abriera el portaequipaje; si tampoco se intuía nada sospechoso, se les ordenaba que continuaran en ruta sin realizar ningún tipo de control sobre la documentación ni del vehículo ni de los pasajeros. El control sobre la documentación se aplicaba sólo a las personas consideradas sospechosas por su perfil fenotípico, étnico o de clase. Con ello se perseguía mantener los controles dentro de los márgenes de lo aceptable, ya que se permitía señalar que este tipo de control no suponía una reintroducción de los controles fronterizos sobre la identidad y por tanto eran compatibles con el acervo Schengen.

La disposición de estos controles fue flexible, variando para adaptarse al conocimiento que obtenían los actores securitarios sobre las modificaciones de las rutas migratorias a través de esta zona de frontera. Uno de los factores determinantes de las mutaciones sobre la disposición de los controles de frontera fue el surgimiento de un importante movimiento de apoyo a los migrantes en el lado francés del valle del Roya (Giliberti, 2018), encabezado por la organización "Roya Citoyene" y por el activista Cedric Herrou, que participó en la creación de esta primera plataforma de ciudadanos y posteriormente impulsó otra organización llamada "Collectif Roya Solidaire" para dotarse de una entidad que agrupara a todos los ciudadanos que querían participar de una manera u otra en la ayuda y colaboración con los colectivos de migrantes. La existencia de estos colectivos locales supuso un apoyo fundamental para los migrantes que eran acogidos por la comunidad y asistidos para continuar su viaje o para solicitar asilo. Volveremos sobre la cuestión del activismo desde el valle del roya en este capítulo, pero lo que nos interesa señalar en este punto es que el nacimiento de esta red de apoyo en el valle del Roya (principalmente en torno a las ciudades de Breil-sur-Roya y Saorge) provocó que los controles que se realizaban en las carreteras secundarias fueran reorganizados para aislar esta región. Si los migrantes, voluntarios y activistas aprovechaban la geografía del lugar para conseguir el acceso de los migrantes al territorio francés y para organizar su acogida, la respuesta de las autoridades securitarias fue aislar y contener a los migrantes en el valle, aplicándose en la reconfiguración del milieu a partir del establecimiento de controles en las carreteras secundarias de salida del valle a lo que se sumó el

desplazamiento de tropas militares que se asentaron en el entorno montañoso de los Alpes franceses.

7.2.4. El gobierno de esta frontera.

A nivel heurístico es importante extraer una conclusión central sobre cómo se establecieron y ejecutaron estos controles. Como señalamos, la dinámica que los actores securitarios establecieron estaba condicionada por la necesidad de mantener un impacto que se considerara aceptable para el normal funcionamiento del espacio Schengen, cuyos medidores son principalmente la fluidez del tráfico de mercancías y viajeros en estas zonas de frontera. Así, la forma de gobierno sobre las migraciones que se ejercía en y a través de las fronteras en la región de Ventimiglia, cuyo componente fundamental eran estos mecanismos de control-detención y expulsión, es un ejemplo claro de cómo las dinámicas de gobierno no están regidas principalmente por una lógica jurídica. En este caso se puede comprobar como la lógica de gobierno está basada en un marco normativo configurado de manera conjunta por una interpretación de los actores securitarios de las disposiciones jurídicas, que se expresa en un lenguaje de economía política que tiene como referencia principal el riesgo, la amenaza y los límites de tolerancia, y por la reconfiguración del milieu de la zona de frontera a partir de los conocimientos que generan los actores securitarios en su interacción cotidiana con los otros actores clave del proceso social. Las disposiciones jurídicas que definen las bases de la legalidad del gobierno son tomadas como límite externo a las dinámicas que se desarrollan desde el campo. Esto se hace evidente en los casos en que a partir de las condenas judiciales a los representantes de las autoridades públicas se produjeron reorganizaciones de las dinámicas de gobierno. La reorganización de los controles no se programó para evitar nuevas violaciones de derecho, sino que se planificó en función de la evolución de la situación de la zona de frontera y a partir de los conocimientos generados por los actores securitarios (y también por los actores humanitarios), conocimientos que incluían las estrategias que los migrantes desarrollaban como respuestas a los intentos de bloquear su movilidad.

El proceso histórico de los controles en Ventimiglia también sirve como ejemplo para la crítica a la interpretación analítica del gobierno a través de las fronteras como gobierno basado en la capacidad de crear excepcionalidad del poder soberano. Desde un punto de vista superficial, que los procesos de control-detención-expulsión se establecieran de forma significativa durante el “estado de emergencia” en Francia podría interpretarse como una muestra del procedimiento por el cual el gobierno tiene la capacidad de crear excepcionalidad y gobernar en las zonas de frontera a través de la puesta en suspenso de los derechos de los individuos gobernados. Sin embargo, mi interpretación es justo la contraria. Incluso en los momentos centrales del estado de emergencia, las dinámicas de gobierno mantenían una relación de congruencia con las disposiciones jurídicas y con los criterios establecidos por la Comisión Europea para valorar el correcto funcionamiento del espacio Schengen y la aceptabilidad de los controles. Esta relación se basaba en la elección situacional para la aplicación de los principios jurídicos, principios que no eran simplemente ignorados o descartados. Más importante aún, la evolución y estabilización de estos controles no se produjo creando una zona de excepcionalidad o, mejor dicho, configurando el gobierno de la zona de frontera en base a la capacidad del poder soberano de crear excepción. Al contrario, los controles proclamados e instaurados a partir del estado de emergencia pasaron a ser estructurales a

través de un doble proceso de consolidación en las dinámicas de gobierno cotidiano y a su introducción en los cuerpos jurídicos, que fueron modificados para dar cobertura a estas prácticas. La modificación de las bases jurídicas implicó la introducción de modificaciones en las leyes y reglamentaciones tanto a nivel del estado (Francia), como a nivel de la UE (modificación del Reglamento de Fronteras Schengen). Las nuevas bases jurídicas eran modificaciones, es decir, se basaban en la “ficción legal” en el sentido jurídico estricto, la reconfiguración del contenido de leyes y reglamentos que existían previamente y que permitían representar la continuidad de un marco jurídico que había sido sustancialmente modificado por las dinámicas de gobierno y para adecuarse a estas. Es decir, el gobierno en y a través de las fronteras no se basa, siguiendo el ejemplo de Ventimiglia, en la creación de un marco normativo de excepción que anula las bases jurídicas del gobierno y “desnuda” a los sujetos de sus derechos, sino que bien al contrario se basa en la capacidad de las dinámicas de gobierno para modificar y adecuar las bases jurídicas a las necesidades de gobierno, introduciendo en la ley elementos que forman parte previamente del marco normativo que opera en la cotidianeidad. El potencial disruptivo de las dinámicas de gobierno excluyente en y a través de las fronteras no es su capacidad “negativa” que se identifica con el poder soberano, la excepcionalidad y la “vida desnuda” del homo sacer; sino que la disrupción proviene de la capacidad “positiva”, la capacidad productiva del gobierno excluyente por la cual se establecen marcos normativos que legitiman la exclusión y que la hacen parte estructural del sistema social a través de varios procesos, incluyendo la modificación de las fuentes jurídicas.

7.3. Humanitarismo y gobierno. De la parroquia al campo.

7.3.1. Los primeros asentamientos.

El desarrollo del sistema de controles migratorios en esta zona de frontera provocó que la zona de frontera de Ventimiglia se convirtiera en un cuello de botella para los migrantes que llegando a Italia deseaban continuar su ruta hacia otros países de Europa. No era el único lugar donde esto estaba sucediendo, ya que la situación fue convirtiéndose en cada vez más parecida conforme avanzaba y se reproducían los controles migratorios en las zonas de frontera de Bardonecchia-Briançon (también entre los estados de Italia y Francia), de Aosta y de Como (desde donde podía alcanzarse Suiza), y de Bolzano (que era el eje de la ruta hacia Austria). Este bloqueo de las salidas de Italia llevó a la presencia creciente de migrantes en el norte del estado, migrantes que habían abandonado (si es que alguna vez habían llegado a acceder) sus vínculos con el sistema de acogida caracterizado por la campificación. Esto degeneró en la presencia de una población creciente que, sufriendo el bloqueo de su proyecto migratorio, se encontraba en una situación de indigencia en las ciudades de las zonas de frontera donde se iban asentando.

Durante esta fase surgieron redes desde la ciudadanía y la sociedad civil con el objetivo de apoyar, asistir y acompañar a los migrantes. Estas redes alcanzaron un grado de participación y consolidación mucho mayor que en 2011, cuando sólo algunos colectivos muy particulares participaron, ya por su alto nivel de profesionalización (como los representantes de ONGs especializados en la cuestión migratoria) o por su especial vinculación social y/o política con los migrantes ilegalizados (plataformas vinculadas al movimiento *sans papiers* en Francia o a la red

No Borders en ambos estados). No fue exclusivamente la mayor presencia de migrantes lo que motivó esta reacción de la ciudadanía y la sociedad civil. Por una parte, la espectacularización de las migraciones fue un proceso fundamental de la llamada crisis de los refugiados, que motivó una mayor atención y participación civil; por otra, también jugó un papel importante la situación en la que se encontraban los migrantes en las zonas de frontera que se habían convertido en cuellos de botella de las rutas migratorias intraeuropeas, situaciones de abandono institucional en el mejor de los casos y en el peor situaciones de persecución, donde los migrantes eran “cazados” (con la fuerte carga de violencia física y simbólica que implicaban las prácticas de detención y expulsión). Hubo una enorme reacción de la sociedad.

En Francia la implicación de los ciudadanos de la región de los Alpes marítimos fue muy significativa, especialmente la de los ciudadanos del valle del Roya, que llegaron a ser conocidos como los “rebeldes del valle”⁷³⁶. En Italia los movimientos fueron más variados, puesto que la concentración de las personas migrantes en Ventimiglia y su situación de exclusión y persecución configuraban una realidad donde la asistencia era necesaria. Los movimientos están interconectados a ambos lados de la frontera, así como la evolución histórica de los mismos.

En una primera fase fueron los movimientos sociales con fuertes vinculaciones políticas para con la defensa de los derechos de las personas migrantes los más activos. Un ejemplo es la actividad de la organización “No Borders” a la hora de colaborar y apoyar el asentamiento autogestionado de migrantes en Balzi Rossi en 2015. En relación con ese primer asentamiento, empezaron a activarse redes ciudadanas y organizaciones de la sociedad civil a ambos lados de la frontera. La organización “No Borders” guiaba su acción a partir de una doble lógica de asistencia y de defensa/activismo político. Ellos apoyaban con materiales y fondos las necesidades de los migrantes y de su campamento, realizando actividades de asistencia humanitaria para los colectivos de migrantes; en paralelo, el activismo político se desarrollaba implicando a los propios migrantes en acciones de protesta y reivindicación siempre pacíficas. Fue a raíz de una de estas manifestaciones, en Octubre de 2015, que las autoridades francesas e italianas comenzaron a colaborar para expulsar a los miembros de la organización y que se decidiera acelerar el proceso de desmantelamiento del campamento autogestionado de Balzi Rossi (ver imágenes 3.1. y 3.2. en Anexo II). La fuerza de la manifestación de Octubre de 2015 mostró la capacidad de coordinación entre activistas y migrantes, llegó hasta el propio puesto de frontera entre Balzi Rossi y Mentón (que están separados por apenas un kilómetro) y fue respondida por un cierre total del paso de frontera por parte de las autoridades francesas. A partir de ese momento, las políticas intentaron evitar que volvieran a repetirse estos episodios a través del desmantelamiento del asentamiento autogestionado y a través de la expulsión de los miembros de la organización “No Borders” del territorio. Para esta expulsión de los activistas y voluntarios, se empleó la figura jurídica del “foglio di via” que es una orden administrativa del cuestor (actor securitario, de autoridad provincial y dependiente

⁷³⁶ En 2017, el periódico “The Guardian” produjo un corto documental donde se recogía las actividades de apoyo a los migrantes que habían desarrollado ciudadanos y organizaciones del valle del Roya, centrándose en la figura de Cedric Herrou. El corto documental puede verse en <https://vimeo.com/215057179> y el dossier completo sobre la cuestión en <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2017/apr/28/the-valley-rebels-the-french-farmer-helping-refugees-cross-europe-video>

directamente del Ministerio del Interior) por la cual se ordena a una persona (ya sea ciudadana italiana o no) su expulsión del territorio de la provincia (que no es su residencia habitual) y a la cual no podrá retornar por un período de tres años sin autorización previa.

7.3.2. La posición institucional, acoger para dispersar, y la acogida en la iglesia Delle Gianchette.

Tras la destrucción del campamento “No Borders” de Balzi Rossi en 2015, durante unos meses, los migrantes estaban dispersos en el territorio de la ciudad de Ventimiglia, durmiendo en parques, bajo las vías del tren, en la calle, y en las inmediaciones de la estación de tren. El gobierno decidió establecer unas instalaciones de emergencia junto a esta estación de tren, que era el punto de llegada para la mayoría de migrantes que buscaban continuar su trayecto hacia Francia. Pensada como una solución de emergencia, se establecieron un conjunto de tiendas de campaña militares en un espacio al aire abierto que estaba reservado como aparcamiento para vehículos. La gestión de los recursos de este se asignó a la Cruz Roja Italiana.

En Mayo de 2016, tras la visita del entonces Ministro del Interior A. Alfano a Ventimiglia, se cerró esta estructura de emergencia que se había instalado en la estación de tren de la ciudad y se le prohibió a la Cruz Roja seguir distribuyendo paquetes alimentarios y de higiene en las inmediaciones de la estación. La intención declarada del gobierno era buscar sistemas de acogida para las personas migrantes en las ciudades de Milán y San Remo, y evitar así el crecimiento de la presencia de migrantes en la ciudad fronteriza de Ventimiglia. Sin embargo, el resultado fue que cientos de personas acabaron durmiendo a la intemperie en distintos lugares de la ciudad.

El 31 del mismo mes de Mayo de 2016, ante esta situación, el párroco de la Iglesia “Sant'Antonio delle Gianchette” - Don Rito Álvarez - decidió abrir la estructura de la misma para ofrecer una acogida a los migrantes que no tenían ningún lugar al que acudir. Esta decisión fue presentada como una respuesta a la petición del Papa Francisco (Faiola y Birnbaum, 2015) de que las parroquias y comunidades acogieran a refugiados en Europa. En un mes, cerca de 1.000 migrantes acudieron a vivir en la iglesia, que se convierte en un lugar de referencia también para las personas solidarias quieren colaborar y ayudar a las personas migrantes que allí residen. La movilización del voluntariado fue enorme, primero a través de los grupos de feligreses de la iglesia “Delle Gianchette” (como era conocida coloquialmente en Ventimiglia) y entre los vecinos del barrio que lleva el mismo nombre, muchos de orígenes calabreses, hijos o emigrantes ellos mismos desde el sur de Italia en el pasado (sobre la importancia de la memoria de la propia migración, ver el capítulo 2 de M-E. Anastopoulos en este volumen). Pero rápidamente los voluntarios comenzaron a llegar de otras partes de la región de la Liguria e incluso desde Francia y otras partes de Italia. Sin embargo, el estado presionó para que se cerraran las puertas de la iglesia y se expulsaran a los migrantes que allí residían.

En relación al voluntariado, hay que destacar como esta apertura de la iglesia “Delle Gianchette” tuvo un impacto determinante en el activismo. Muchas personas que venían realizando voluntariado en actividades vinculadas a la Iglesia pasaron a implicarse en actividades de asistencia directa a la comunidad migrante. El respaldo de la institución católica

y de la parroquia local a la comunidad de migrantes supuso un refuerzo positivo para la población local, que se involucró y mantuvo una actitud solidaria con los migrantes a pesar de las dificultades y problemas que podía suponer para la vida cotidiana la incorporación de 1.000 personas en este barrio de clase trabajadora de Ventimiglia. Un número importante de personas se vinculó de manera activa con estas actividades de apoyo y asistencia, algo que no habría sucedido de no haber sido la parroquia la que lideraba el proyecto; esto quedó demostrado cuando, más un año después, la parroquia dejó de acoger migrantes y muchas de las personas que se habían movilizado en relación a este proyecto abandonaron su implicación con la comunidad migrante en Ventimiglia.

El liderazgo de la parroquia en la acogida local no supuso una expulsión de los voluntarios individuales ni de las organizaciones no religiosas que buscaban colaborar en la asistencia a las personas migrantes en Ventimiglia. Incluso grupos muy alejados de los posicionamientos católicos, como puede ser el colectivo “No Borders”, siguieron participando y trabajando. Un ejemplo revelador es que el renombrado activista francés Cedric Herrou inició su activismo trasladando a familias y personas vulnerables desde la iglesia “Delle Gianchette” hasta su granja en Breil-sur-Roya. Es muy relevante señalar cómo a diferencia de la criminalización que sufrieron los voluntarios y las organizaciones no religiosas que han participado en proyectos de acogida, como los “No borders” en Balzi Rossi o en el Valle del Roya, las personas que han participado en el proyecto de acogida en la iglesia “Delle Gianchette” nunca han sido perseguidas judicialmente, ni han recibido otro tipo de sanciones como las expulsiones de la provincia a través del “foglio di via”, que se utilizaron contra otros colectivos.

La acogida en la iglesia se mostró como una estrategia de defensa de las personas migrantes muy eficaz. Además de la asistencia humanitaria que suponía esta acción en sí misma, el capital social y el capital cultural que la parroquia local pudo movilizar en defensa de este proyecto obligó a la administración pública a revisar sus políticas sobre la gestión migratoria en Ventimiglia. La apertura de la iglesia a los migrantes provocó que rápidamente las autoridades estatales, a través de la prefectura de Imperia, y las autoridades locales se pusieran en contacto e iniciaran una negociación. En un primer momento, las autoridades públicas exigieron que se pusiera fin al proyecto de acogida en la iglesia sobre la base de que la estructura no poseía las características adecuadas para realizar esta acogida en condiciones dignas. Sin embargo, el respaldo social al proyecto sirvió para que la iglesia se negara a dejar de acoger gente hasta que se estableciera una estructura que pudiera dar acogida a las personas migrantes. Así, la negativa a abandonar la actividad de acogida por parte de la iglesia “Delle Gianchette” forzó a una respuesta de las autoridades, que crearon un complejo de acogida, el “Parco Roya”, un nuevo campamento de estructuras habitacionales en containers y tiendas de campaña militares, alejado unos 5 km de la Iglesia a las afueras de la ciudad, con la que sólo se conectaba por autovía. A pesar de esto, la iglesia continuó dando acogida a familias, mujeres y menores de edad, ya que el campamento no contaba con estructuras apropiadas para su acogida.

7.3.3. El Parco Roya y La Via Tenda.

El Parco Roya fue establecido en Junio de 2016, y su gestión se concedió nuevamente a la Cruz Roja Italiana. Este centro de recepción fue único en Italia, puesto que no correspondía con

ninguna de las figuras de los centros de recepción oficiales en Italia⁷³⁷. El Parco Roya se estableció como un “centro de tránsito”, algo que no estaba previsto en la jurisdicción y que se establecía a medio camino entre un centro de emergencia (como las tendopolis comentadas a principio de esta sección) y un centro de primera acogida (como el famoso CARA de Mineo, vecino a Catania). Esta indefinición de la entidad jurídica del centro de recepción es muy significativa, siendo una muestra clara de la capacidad de producción normativa de las dinámicas de gobierno como una capacidad positiva y no negativa o de excepcionalidad.

En 2017 la situación cambió nuevamente. En febrero el campamento fue clausurado a causa de un incendio accidental, y las pocas personas que allí residían fueron trasladadas. Esto se produjo en un momento de poca presencia de migrantes y pocas llegadas, por lo que la situación no resultó en un incremento masivo de personas migrantes en situación de indigencia en la ciudad. En Marzo, el Parco Roya vuelve a ser operativo y a recibir migrantes. Sin embargo, se aprovechó esta reapertura para cambiar la estructura interna del campamento y para cambiar las políticas del mismo: a partir de este momento toda persona que quisiera entrar debía pasar un control de huellas dactilares que se cotejaban con la base de huellas Eurodac (European Union, 2013), el sistema y base de datos se usa para la determinación del país europeo responsable de la solicitud de asilo de una persona y las modalidades de expulsión bajo el sistema de Dublín (European Union, 2000). Ante esta circunstancia, muchos migrantes comenzaron a negarse a acudir al “Parco Roya”, pues este control chocaba con su proyecto vital de emigrar hacia otros países europeos (y, en muchos casos, presentar allí su solicitud de asilo). Como me señalaba un migrante de Sudán del Sur: *“Nosotros no queremos quedarnos en Italia, venimos de una colonia británica y hablamos inglés desde que somos niños... ¿Por qué tenemos que quedarnos en Italia? Es una de las cosas que no entiendo de Europa”*.

La consecuencia fue el nacimiento del campamento informal bajo al puente de la autovía SS20, en la misma calle (Via Tenda) en la que se encuentra la iglesia “Delle Gianchette”. Estos acampamientos ya habían comenzado con anterioridad, incluso cuando la iglesia acogía a cualquier migrante, pero eran una excepción y su dimensiones se limitaban a algunas tiendas aisladas en la ribera del río o aprovechando los vanos del puente ferroviario (ver las imágenes 3.5., 3.6., y 3.7. del Anexo II). La iglesia, que durante todo este tiempo seguía acogiendo a familias, mujeres, menores y personas vulnerables para las que no existían estructuras específicas en el “Parco Roya”, se implicó también en la asistencia de las personas que empezaban a vivir dispersas bajo el puente y la ribera del río. Cientos de personas vivían a la intemperie ya que la policía impedía cualquier tipo de construcción: lechos improvisados a

⁷³⁷ En Italia el sistema de recepción está dividido en cuatro tipos fundamentales de estructuras: (1) Las estructuras llamadas de “socorro, primera asistencia e identificación”, que desde 2015 han sido sustituidas en su función por los Hotspots; (2) Las estructuras de acogida extraordinaria, que corresponden con estructuras que se establecen de manera temporal en momentos extraordinarios, aunque muchas pasan a convertirse en estructuras permanentes (como en San Ferdinando); (3) las estructuras de segunda acogida, vinculado al “Sistema de protección para solicitantes de asilo y refugiados” (SPRAR por sus siglas en italiano), que está formado por una red de estructuras locales de carácter público o privado que son coordinadas por un servicio central a cargo de ANCI (Asociación Nacional de Ayuntamientos Italianos) y monitoreado por el Ministerio del Interior. Además de estas se encuentran los Centros de Detención ahora llamados Centros de Permanencia y Repatrio (CPR), antes Centros de Internamiento para Extranjeros (CIE).

partir de la acumulación de ropa y mantas se extendían sobre un suelo húmedo por su cercanía al río, personas que dormían pegadas una a las otras para darse calor, hogueras que se mantenían encendidas junto a sus cabezas para evitar que las ratas se acercaran y luchar contra el frío, cubos que se usaban para asearse con el agua fría de la montaña que traía el río Roya, la inseguridad y el miedo a ser detenido y deportado al salir de esta zona, todo esto era parte de la vida cotidiana bajo el puente.

7.3.4. La prohibición de distribuir alimentos.

En Agosto de 2016 se estableció una prohibición de la distribución de alimentos a las personas migrantes por parte de las autoridades locales; el alcalde Enrico Ioculano estableció la Ordenanza nº 126/2016 con el objeto de la “Prohibición de distribuir y/o suministrar alimentos y bebidas en áreas públicas por personas no autorizadas”. La prohibición de distribuir alimentos es una estrategia que han desarrollado distintos gobiernos locales y estatales en la Unión Europea durante la llamada “crisis migratoria en Europa”, no es algo excepcional sino una práctica que se ha extendido en distintos contextos en el esfuerzo por crear entornos hostiles a la presencia de los migrantes en distintos lugares (para un análisis comparativo de estas prácticas en Calais y Ventimiglia, ver Aris Escarcena y Da Silva, 2018).

En esta ordenanza del ayuntamiento de Ventimiglia, el activismo católico queda exento de la prohibición formalmente. De hecho, las autoridades locales emplearon la existencia del activismo católico, encarnado en los repartos de alimentos de la iglesia “Delle Gianchette” y de “Caritas Ventimiglia-San Remo”, como justificación para prohibir que cualquier otro grupo desarrollara repartos de alimentos. Así la ordenanza recogía y legitimaba los repartos realizados en el centro de acogida oficial (Parco Roya) y en las sedes del activismo católico: la iglesia “Delle Gianchette” y el establecimiento de Caritas.

Sin embargo, la prohibición de repartir alimentos afectaba también de manera directa a los voluntarios de los proyectos solidarios de base católica. Esta paradoja se constataba en que el reparto de alimento se prohibía especialmente en la plaza frente a la entrada de la iglesia “Delle Gianchette”. Esto no era un resultado casual o accidental sino que era fruto directo de la lógica de la política local. Con esta prohibición, las autoridades pretendían alcanzar dos objetivos: (1) Intentar limitar y contener los movimientos solidarios a la actividad en el interior de la iglesia. (2) Obligar a que los migrantes se dirigieran hacia el Parco Roya y evitar los primeros acampamientos bajo el puente.

La prohibición de repartir alimentos perseguía estos dos objetivos utilizando a su favor las limitaciones de las actividades de asistencia del voluntariado de base católica. En Caritas se servían desayunos hasta casi las 12 a.m. Según sus estadísticas propias, durante el 2017 Caritas Ventimiglia-San Remo, ofrecía asistencia alimentaria a una media de más de 2.000 personas migrantes al mes, con el máximo en Agosto con algo más de 2.900 personas. Esta asistencia movilizaba a más de una decena de voluntarios a diario de lunes a sábado durante todo el año. El desayuno que se ofrecía era muy rico en kcal puesto que estaba pensado para ser lo suficientemente nutritivo para cumplir los requisitos diarios de una persona: para muchos migrantes esta suponía la única comida del día a la que podían acceder. La prohibición de repartir alimentos preparados buscaba impedir que otras organizaciones o grupos de individuos, entre los que participaban voluntarios que también colaboraran con Caritas o en la

iglesia “Delle Gianchette”, repartieran alimentos durante la noche. Así, si bien el desayuno de Caritas era para muchos un almuerzo, no podían recibir ninguna asistencia alimentaria durante el resto del día, lo cual les dejaba ante una difícil elección: acudir al campamento Parco Roya o, si poseían medios económicos, ir a la ciudad a buscar algún lugar donde pudieran cenar. Ambas opciones presentaban inconvenientes para las personas migrantes que pretendían continuar su viaje hacia Francia. Acceder al campo requería ser identificado (sino lo habían ya sido) y ser incluido en la base de datos de Eurodac. Desplazarse hacia la ciudad suponía salir de la “zona de tolerancia” que se encontraba en torno a la iglesia “Delle Gianchette”: en las otras zonas de la ciudad, la policía solía detener a personas migrantes sin documentación para completar los autobuses de deportación a Taranto (en el extremo sur de Italia). La intención era por tanto obligar a los migrantes que quisieran permanecer en el territorio a que se dirigieran hacia el recién establecido campamento “Parco Roya”, lo que implicaba un deseo de controlar y contener la presencia de la población migrante alejándola del territorio.

Nuevamente, se exigió a la iglesia que dejara de prestar asistencia a las personas migrantes, y una vez más el proyecto de la iglesia continuó argumentando que no podía dejar desamparadas a familia, mujeres, menores y cuantos estaban a su cuidado, para quienes no existía una respuesta específica por parte de las autoridades. Sin embargo, las autoridades apresuraron la apertura de estructuras específicas para mujeres y menores en el Parco Roya. Así, se rompió con el argumento que había permitido al proyecto de la iglesia “Delle Gianchette” oponerse a los imperativos de las autoridades. Finalmente, el 14 de Agosto de 2017, la iglesia de “Sant’Antonio Delle Gianchette” cerró sus puertas y se puso fin a un proyecto de acogida que duró 440 días. Desde aquel momento, la iglesia ha vuelto a acoger a migrantes en repetidas ocasiones pero sólo de manera puntual y para evitar que permanecieran a la intemperie durante días de tormenta; nunca más se ha usado como estructura habitacional estable. Y frente a ellas, cientos de migrantes siguieron viviendo a la intemperie durante el todo un año hasta que fueron expulsados definitivamente en la primavera de 2018.

A pesar del fin oficial del proyecto, dentro del colectivo de voluntarios vinculado al activismo en la iglesia surgió una red informal, de ciudadanos y ciudadanas, que ofrecían una acogida en sus propios domicilios a las personas vulnerables. Esta red de voluntarias se habían conocido participando en las actividades de la iglesia y cuando este proyecto llegó a su fin eran conscientes de las limitaciones de la acogida oficial y de los peligros que había para muchos migrantes tanto en el Parco Roya como en los campamentos informales del puente y la ribera del río. Por ello, esta red se ocupaba de buscar una alternativa habitacional para personas más vulnerables, principalmente madres con sus hijos y mujeres jóvenes quienes estaban en una situación de especial vulnerabilidad por la presencia de redes de trata y prostitución tanto en los campamentos informales como en el campamento oficial de Parco Roya.

7.3.5. La instrumentalización y apropiación del humanitarismo por las instituciones.

En Ventimiglia, el gobierno local, al no poder desacreditar a las organizaciones de base católica y sus proyectos, decidió seguir la estrategia de crear una oposición binaria entre las acciones de asistencia del activismo de base católica y las acciones de asistencia realizadas por otras organizaciones. Así conseguía que la población local, que se adhería principalmente al

voluntariado bajo organizaciones de base católica, no se implicara en las acciones realizadas por otras organizaciones de voluntarios que tenían un carácter foráneo. El objetivo era impedir que las organizaciones que provenían de otras partes de Italia o de los movimientos solidarios europeos no se enraizaran en la sociedad local a través de la participación del voluntariado local. Esto se consiguió pero sólo de manera parcial. Para una mayoría del voluntariado que trabajaba en los proyectos de base católica la amenaza de recibir sanciones económicas por parte del gobierno local si participaban en proyectos de organizaciones foráneas supuso una disuasión. Sin embargo, hubo una minoría que se conectó a pesar de ello con otras iniciativas y permitió que estos proyectos permanecieran en el territorio.

Que las autoridades emplearan la existencia de proyectos liderados por el activismo de base católica para rechazar la necesidad de que existan otras vías de voluntariado es una cuestión muy relevante y nos lleva a reflexionar sobre los límites del activismo de base católica, ya que las organizaciones católicas no se opusieron formalmente a la prohibición del reparto de alimentos ni a la criminalización que sufrían otras organizaciones, en tanto que ellos gozaban de una tolerancia por parte de las autoridades. Si vamos más allá, la cuestión fundamental nos lleva a cuestionarnos sobre las transformaciones en los valores y las concepciones de solidaridad social en el seno de las instituciones vinculadas a la iglesia católica en un contexto político marcado por la apertura de todos los ámbitos del estado social a la mercantilización, como señala Gray (2016) en su análisis de las políticas pro-migrantes de la Iglesia de Irlanda. A diferencia de las reivindicaciones realizadas por las organizaciones de base católica respecto a la necesidad de estructuras habitacionales públicas para los migrantes en Ventimiglia, no hubo ninguna reivindicación respecto a la necesidad de que se dispusiera un servicio público para el reparto de alimentos. Así, el voluntariado en organizaciones de base católica es la principal vía por la que los ciudadanos locales ponen en acción sus convicciones morales sobre la necesidad de asistir y ayudar, de “hacer el bien” en el sentido evergético; pero esta movilización de los valores sociales, que están vinculados profundamente a la ética cristiana de la caridad, debe analizarse en relación con las transformaciones de las concepciones de la Iglesia sobre cómo organizar las responsabilidades morales en el contexto histórico actual.

La participación de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil en actividades humanitarias de acogida fue una defensa importante para los migrantes contra las acciones de mayor violencia física y simbólica en Ventimiglia. Sin embargo, el ejemplo de Ventimiglia nos muestra como los gobiernos incorporan las prácticas y discursos humanitarios en el proceso histórico de reconfiguración de las zonas de frontera europea para alcanzar el objetivo del control migratorio en y a través de las fronteras. Una parte importante de las políticas de persecución, detención y expulsión que realizó el gobierno italiano se basaban en la proyección de razones y necesidades humanitarias de los migrantes, como la necesidad de asegurarles una acogida en condiciones dignas, evitar males provocados por la insalubridad, etc. La incorporación del humanitarismo a las dinámicas de gobierno migratorio bajo el paradigma de la gestión de las migraciones es un proceso fundamental de nuestro tiempo, que en términos generales y macro análisis parece responder a procesos de flexibilización de estos controles pero que cuando se analizan en casos particulares y concretos como el de Ventimiglia muestra las paradojas a las que da vida, como que se haya prohibido y criminalizado el reparto de alimentos a los migrantes por razones humanitarias.

Esta apropiación e inclusión de las prácticas y discursos humanitarios dentro de las dinámicas de gobierno se aprecia de manera clara al analizar la configuración del Parco Roya como estructura de recepción de migrantes. La creación de esta estructura de recepción no fue deseada por las autoridades públicas, sino que surgió como respuesta a la resistencia de los colectivos de inmigrantes a abandonar y ser expulsados de la ciudad, una resistencia que era acompañada por la colaboración y asistencia humanitaria, social y política de distintos colectivos. El establecimiento de un dispositivo de gobierno humanitario, como el campo, no suponía la resignación de las autoridades a no poder controlar la situación, todo lo contrario: la creación de una estructura humanitaria fue el mecanismo a partir del cual se intensificaban los esfuerzos por conseguir alcanzar los objetivos de gobernar y gestionar las migraciones a través de la contención, la detención y la deportación, que pasarían a realizarse desde y a través de actores humanitarios en el campamento del Parco Roya. Lo que no había conseguido realizar una intervención punitiva sobre la presencia de los migrantes, fue logrado por la intervención humanitaria o mejor dicho, por la combinación de los dos enfoques a la hora de planificar la intervención gubernativa. Los migrantes que se veían contenidos en Ventimiglia por los controles migratorios introducidos por Francia (y en los que colaboraba Italia), eran incapaces de satisfacer las necesidades básicas para mantener una vida física y social en la ciudad por los peligros de detención y expulsión, lo que los situaba en una condición de dependencia de los proyectos de asistencia humanitaria. Primero creando una división entre proyectos humanitarios tolerados y proyectos prohibidos, y luego asumiendo dentro de las estrategias de gobierno los proyectos humanitarios centrales (aquellos dedicados a la solución habitacional), las autoridades fueron reintroduciendo a los migrantes en estructuras y en los procedimientos de gobierno de las migraciones, consiguiendo vencer los procesos de resistencia y permanencia en el territorio. Si cuando finalizó la primera recepción humanitaria oficial en la estación de trenes la mayoría de los migrantes se resistieron a ser desplazados a otros centros de recepción, la situación fue muy distinta en las fases siguientes. La acumulación de acciones securitarias y humanitarias del gobierno consiguió que, ya en 2018, los migrantes fueran “acogidos” por el campamento del Parco Roya, donde muchos de los cuales acababan aceptando el fracaso de su proyecto de viajar a Francia y se resignaban a solicitar asilo en Italia, siendo posteriormente trasladados a centros de recepción más alejados de la zona de frontera de Ventimiglia. Un joven lo resumía así: *“Ya he perdido mucho tiempo. Llevo casi un año en Italia y más de seis meses aquí en Ventimiglia. Yo dormía debajo del puente con mi hermano, pero ya no puedo aguantar más esa situación. He intentado cruzar tres veces a Francia y las tres veces me han detenido y devuelto a Italia, y ya estoy cansado. He conocido a un hombre que me ha explicado que incluso después de un año en Francia pueden detenerme y mandarme a Italia otra vez, porque yo ya tengo mis huellas aquí. A él le ha pasado. Así que no voy a seguir probando ir a Francia, ahora voy a intentar que me den un permiso aquí en Italia y así después podré ir a Francia y traer a mi familia”*.

7.4. Ventimiglia, la frontera selectiva y el punto de quiebra de Schengen.

7.4.1. Políticas de extenuación.

El testimonio anterior, de la reorganización de un proyecto migratorio y vital, es una expresión clara la materialización de lo que A. de Vries y E. Guild (2018) llaman “políticas de extenuación” (*politics of exhaustion*), una forma de gobierno que evita y desmotiva la movilidad intraeuropea de los migrantes a través de la acumulación de las violencias en el tiempo y en el espacio y que se plasma de manera clave en las movilidades fracturadas, como la que describe el testimonio anterior. Nosotros nos hemos esforzado por mostrar como las dinámicas de gobierno que fracturan estas movilidades son múltiples, diversas y flexibles, multiplicándose sus formas concretas a través de la instrumentalización y apropiación de las prácticas y los discursos humanitarios como componente fundamental del gobierno de las migraciones y estableciendo relaciones con otras dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales clave. Para completar esta panorámica de cómo se configuró la nueva “gestión” de las migraciones en y a través de las fronteras, hay que entender cómo las prácticas de movilidad de los migrantes son canalizadas para limitar su potencial como prácticas de resistencia y oposición al control; esto ha sido llamado “contención a través de la movilidad” (Tazzioli, 2018). Para nosotros, estudiar la movilidad en un entorno físico-social determinado (en un milieu) tiene un importante valor heurístico, puesto que nos permite poner de manifiesto las formas de interacción que se producen entre distintos actores presentes y sirve para mostrar las complejas gramáticas de poder que explican la cotidianeidad de las zonas de frontera.

Las políticas de extenuación en Ventimiglia, introdujeron también la movilidad de los migrantes como una variable a conocer, a analizar, y a reintroducir en los cálculos que impulsan las dinámicas de gobierno. Aquí hay una cuestión clave que puede pasar desapercibida: la movilidad de los migrantes es la chispa creadora de todo un entramado de juegos y relaciones de poder; puede ser fracturada, encauzada, bloqueada o impulsada, pero es ciertamente antecede a la posibilidad del control, y reconocer esto no es más que reconocer la “autonomía de las migraciones”, y entender las migraciones no sólo en relación a su carácter dependiente de otros procesos sociales sino como “una fuerza creativa constituyente que impulsa las transformaciones sociales, culturales y económicas” (Tsianos y Karakayali, 2010: 386).

7.4.2. Estrategias de resistencia y la multiplicidad de posiciones entre los actores humanitarios.

Las estrategias de los migrantes para superar el cuello de botella en el que se convirtió Ventimiglia desde 2011 y especialmente desde 2015 han sido muy variadas. Ya hemos señalado en esta sección las redes de “transportistas alternativos” que ofrecían traslados y también las prácticas de viajes en tren. Por último habría que añadir las formas de cruce de frontera a pie, que eran las más arriesgadas. Desde la “puerta florida de Italia” los migrantes habían identificado principalmente tres rutas: (1) El sendero de la muerte, (2) las ferrovías, y (3) El valle del Roya.

(1) El llamado “sendero de la muerte” (ver imagen 3.11.), tiene una larga historia vinculada a la huida de exiliados desde Italia a Francia:

“La frontera franco-italiana está marcada por una historia entrelazada con los movimientos de población y las muertes, ya se trate de los movimientos de la población italiana que sufrieron los violentos sucesos de Aigues-Mortes en 1893, la huida de los judíos de Italia durante la Segunda Guerra Mundial o los movimientos de población de la antigua Yugoslavia en los años noventa. El refugio de la Virgen de Fenestre, territorio del Vaticano, recuerda las muchas vidas perdidas de los judíos que intentaban huir de la Italia de Mussolini tomando los caminos de las montañas sin equipo. La ciudad de Menton es un lugar de memoria para los fusileros senegaleses y malgaches enviados a Francia para luchar en la Primera Guerra Mundial y que murieron por Francia en esta ciudad. El camino del ‘sendero de la muerte’ es tristemente famoso por las muchas muertes causadas por su inclinación y acantilados, invisibles por la noche” (Anafé et al., 2019: 41).

Una ruta histórica, por la que huían del fascismo los judíos durante la Segunda Guerra Mundial⁷³⁸. Esta ruta histórica está compuesta por varios senderos de montaña que recorren la distancia entre Mortola Superiore y Francia. Algunos senderos atraviesan la montaña hasta que se adentran en Francia, por distintos caminos escarpados y de difícil recorrido; otros senderos se dirigen a un paso de autopista E-80 que se eleva sobre el valle en un puente al que los migrantes acceden desde las alturas para volver a subir la ladera en la parte opuesta de este túnel, ya del lado francés. Cualquiera de las opciones es potencialmente mortal, sobre todo de noche que es cuando los migrantes deben realizarlo si no quieren ser detenidos, puesto que hay múltiples acantilados y cualquier paso en falso puede suponer el último⁷³⁹. Varios grupos de activistas han realizado campañas de señalación y limpieza de los senderos, para intentar facilitar el recorrido de los caminos durante la noche.

(2) Seguir las ferrovías es otra de las opciones para alcanzar el territorio francés. En realidad hay dos rutas posibles, una que va directa hacia Menton desde Ventimiglia y otra segunda que se desvía a través del valle del Roya hacia Breil-sur-Roya. La primera fue utilizada por los migrantes que llegaban a Ventimiglia en 2011, exiliados de las “Primaveras Árabes”; como consecuencia de ello las empresas ferroviarias francesa e italiana llegaron a un acuerdo para la gestión conjunta de esta ruta, lo que incluía un refuerzo de la seguridad y la vigilancia sobre la misma y que ha llevado a los migrantes a abandonar esta ruta. Así, han sido las vías ferroviarias que conducen a Breil-sur-Roya las que han sido transitadas por miles de personas durante la llamada “crisis de los refugiados” en Europa. Esta ruta a pie se hizo particularmente transitada a partir de 2016, cuando Cedric Herrou acogía y asistía a cientos de personas en su granja vecina al pueblo francés.

⁷³⁸ Para un recorrido de la historia de este paso, recomendamos: Barnabà, Trentin, y Paciucci, 2019.

⁷³⁹ Especialmente peligrosa es la ruta que aprovecha el puente de la autopista E-80, primero por el riesgo de recorrer una muy transitada autopista como peatón y en segundo lugar por los numerosos lugares donde las luces de la vecina Menton llamada por caminos traicioneros, como le sucedió a doce migrantes entre el verano de 2016 y el de 2017: <https://openmigration.org/analisi/i-morti-di-confine-a-ventimiglia/>

(3) La última manera, era recorrer el valle del Roya “campo a través”. Bajar las montañas, buscar algún paso y remontar el valle al otro lado. Los migrantes poco a poco, debido al bloqueo y gracias a la creación de redes de apoyo mutuo y, sobre todo, a la repetición, encontraban caminos en la escarpada orografía del valle. Poquísimos se sabe de las dificultades de este camino, o de las víctimas invisibles de las montañas. Un peligro era la crecida del río Roya, una crecida que es repentina y muy violenta ya que está provocada por la apertura de los embalses de este río que se encuentran en territorio francés, provocando que las personas acampadas en la rivera puedan ser arrastradas por la corriente.

Estas rutas y las prácticas de movilidad de los migrantes muestran no sólo una interacción con el territorio en sentido físico, sino social, una interacción con el territorio en tanto que milieu. La iniciativa de los migrantes se adapta y se modifica por la participación de otros actores y ya en su favor, como el caso de la acogida de Cedric Herrou y de las familias del valle francés del Roya, o en contra de su movilidad, como el bloqueo de las rutas por parte de las autoridades. Señalo esto para remarcar la mutua interacción entre el deseo autónomo de libre movilidad a través de la frontera y los esfuerzos para su contención, algo que se aplica tanto a las formas de conocimiento de las rutas y los modelos de tránsito y movilidad por parte de los colectivos de migrantes, que crean redes en estos lugares de frontera convertidos en “cuellos de botella” (Tazzioli y Garelli, 2018), y las formas en las que los actores securitarios y humanitarios generan conocimientos y adaptan sus prácticas para contener o favorecer esta movilidad. Quiero terminar el recorrido sobre la construcción de Ventimiglia como límite de contención y espacio de exclusión con dos ejemplos de cómo estos actores interactúan con el milieu para dar vida a sus prácticas y alcanzar sus objetivos.

Dentro de los actores humanitarios hay varios colectivos que participan de manera directa para favorecer la movilidad de los migrantes a través de las fronteras, la diferencia es la modalidad de esta participación y la concepción política de movilidad que defienden. Por una parte, los actores humanitarios que participan del régimen de frontera y del régimen migratorio defienden la movilidad de los migrantes como una parte del propio régimen: el traslado de migrantes especialmente “vulnerables”, la reubicación de los menores o de las familias a centros que pueden hacer frente a sus necesidades específicas, el reparto entre los distintos centros para favorecer una atención correcta, etc. A nivel europeo esto ha tenido su plasmación en los programas de reubicación y reasentamiento, y a nivel local, en la cotidianeidad de las zonas de frontera, esto se plasma en la colaboración de los actores humanitarios en ciertos tipos de movilidad en y a través de la frontera. Desde su gestión del “campo de tránsito” (el campo Roya), la Cruz Roja es un ejemplo claro de este tipo de posición de una parte de los actores humanitarios. Los casos especialmente vulnerables, los solicitantes de asilo que habían decidido abandonar el proyecto migratorio que los dirigía a Francia, los menores y otros migrantes en situación de vulnerabilidad (que principalmente se refiere a mujeres con menores a su cargo) eran trasladados a centros dispersos por toda Italia donde se les proporcionaba la asistencia humanitaria apropiada; en algunos casos y gracias a una política de colaboración con la Cruz Roja del Principado de Mónaco, algunos solicitantes de asilo (particularmente familias con algún miembro dependiente ya por enfermedad ya debido a su avanzada edad) eran trasladados más allá de la frontera con Francia y llevados al Principado. Sin embargo estas formas de movilidad controlada y filtrada no supone nunca un desafío a las prácticas de control sobre la movilidad, sino un refuerzo que permite canalizar a

la población migrante, filtrarla, distribuirla en función de una predicción estimativa de los lugares donde los limitados recursos puedan ser mejor asignados y la atención más personal, siempre dentro de los límites de la atención humanitaria. Este tipo de prácticas no son una oposición a las políticas securitarias de control y limitación de los migrantes, sino un refuerzo.

Hay otras actitudes dentro del mismo campo humanitario. Me gustaría mostrar que el caso de Cedric Herrou no es una cuestión aislada, sino que otros muchos activistas han participado de manera individual y colectiva en facilitar y apoyar a la movilidad de los migrantes en las zonas de frontera. En Ventimiglia, los “alpinistas revolucionarios”⁷⁴⁰ se dedicaron durante todo un año a hacer visitas continuas al sendero de la muerte y realizar actividades de mantenimiento de la ruta que llevaba hasta el territorio francés: señalar el camino correcto, marcar con carteles los pasos en falso y los acantilados, ampliar los senderos y mantener la maleza, limpiar las zonas donde se guarecían los migrantes esperando la caída de la noche, etc. Este colectivo llegó incluso a crear nuevas rutas, despejando nuevos senderos en el monte a través de los cuales podía alcanzarse Francia sin necesidad de transitar por la autopista. A principios de 2018, dejaron a disposición de los migrantes en la sede de otra organización una serie de mapas que explicaban las rutas de montaña que habían (re)habilitado. Si no ha habido más víctimas mortales en esta ruta ha sido seguro gracias a la actividad de estos alpinistas.

7.4.3. Movilidad forzada como estrategia de control.

Por último, es interesante destacar una práctica desarrollada por las autoridades italianas en Ventimiglia que ejemplifica a la perfección el concepto de “contención a través de la movilidad”: las deportaciones en el interior del estado italiano, desde Ventimiglia a Taranto. Esta práctica de gobierno ya ha sido mencionada como una de las amenazas y violencias (físicas y simbólicas) a las que estaban expuestos los migrantes en Ventimiglia. De manera sencilla, la práctica consistía en el flete de un autobús de pasajeros desde Ventimiglia y más concretamente desde las instalaciones de la policía de frontera sobre el puente “San Ludovico” (en el confín con Menton) hacia el Hotspot de Taranto, situado a más de 1.150 km en Puglia, el extremo meridional de Italia (ver imagen 3.10. del Anexo II). Esta práctica fue establecida conjuntamente por las autoridades locales, la prefectura de Imperia (dependiente directamente del Ministerio del Interior) y las autoridades policiales de la región, y fue definida como una medida para “descomprimir” la situación de Ventimiglia de la presencia “masiva de inmigrantes irregulares”⁷⁴¹ y como respuesta al apoyo de los activistas No Borders tras los hechos de Balzi Rossi (ver esta sección). Esta práctica empleaba la detención y la deportación, el traslado forzado, como mecanismos disuasorios de la coordinación política de los migrantes en sí y de los migrantes con colectivos de activistas (que también realizaban actividades humanitarias).

Este tipo de deportación es un ejemplo de cómo las disposiciones de gobierno modifican los principios jurídicos para crear un marco normativo sobre el que se opera en la cotidianeidad. Basándose en la necesidad de identificar a los migrantes no documentados y comprobar su

⁷⁴⁰ El nombre es una referencia ficticia al real, para proteger la identidad del colectivo.
⁷⁴¹

https://genova.repubblica.it/cronaca/2016/08/09/news/gabrielli_a_ventimiglia_profughi_via_dal_confine_per_ora_e_l_unica_strada_-145629003/?refresh_ce

registro dentro de las bases de datos biométricas (EURODAC), los migrantes eran privados de su libertad de movimiento dentro del territorio italiano, no para ser detenidos sino para ser trasladados de manera forzada hasta el Hotspot. El control podría realizarse en cualquier estación de policía y después transmitirse digitalmente, sin embargo el objetivo en sí no era la identificación, ya que todos los migrantes que habían llegado a Italia desde 2016 habían sido identificados y registrados en las bases de datos europeas, sino forzar su desplazamiento como una forma de violencia contra aquellos que se negaban a permanecer dentro de los márgenes estrechos del sistema de “acogida”. La necesidad de registro en las bases de datos y de poseer una documentación justificaba esta violencia, y el sistema Hotspot ofrecía la posibilidad de legitimar, como consecuencia de una política europea, una violación del derecho humano a la libre circulación dentro del territorio de un estado. Esta deportación interior ha sido subcontratada a varias empresas de transporte ordinario, principalmente Riviera Transporti s.p.a., y movilizan (además del coste de contratación de estos servicios privados)⁷⁴² un gran operativo policial varias veces a la semana (entre dos y tres por semana). La búsqueda de “rentabilizar” este gasto público y la rigidez que impone la relación contractual con la empresa privada a través del contrato provocan que los funcionarios “de a pie de calle” reciben la orden, como un imperativo necesario, de llenar los autobuses dispuestos semanalmente para esta deportación dentro del propio territorio del estado-nación. Para ello, el día previo a la deportación, intensifican los controles establecidos a través de una colaboración directa con las fuerzas de seguridad francesas (avisando de posibles entradas y vigilando los orígenes de las rutas peatonales) y realizan controles sobre la identidad más frecuentes y sistemáticos. Llegados al punto, buscando completar el aforo, se realizan redadas a lo largo de la ciudad y, sobre todo, en las inmediaciones de los lugares clave en la cotidianidad de los migrantes más vulnerables: como la propia estación de tren (desde donde llegan y desde donde parten) y aquellos lugares donde pueden encontrar algún tipo de asistencia los migrantes sin recursos, como son los establecimientos gestionados por Caritas o Eufemia, o el bar “Hobbit” que regenta Delia (llamada por muchos mama África⁷⁴³). La técnica para seleccionar a las personas “sospechosas” es la misma técnica racializadora ya descrita, siendo especialmente sensible las redadas realizadas sobre personas negras.

⁷⁴² El coste del transporte puede ser consultado, así como las condiciones de contratación de las distintas agencias de transporte, en la página web de la prefectura de Imperia. Para el año 2018, ver en http://www.prefettura.it/imperia/contenuti/Avviso_esplorativo_servizio_trasporto_migranti_2017_2018-6655594.htm. Aplicando un cálculo básico, cada viaje de un autobús de 39 puestos costaba unos **4.900 €** (ida y vuelta hasta Taranto) lo que supone un total de **9.800 / 14.700 € semanales** (dependiendo de si se producía dos o tres partidas semanales). A este gasto hay que sumarle el coste de la escolta policial, que supondría tanto el salario de los agentes desplazados como los costes logísticos (algo sobre lo que no se dispone datos, pero que incluía como mínimo dos vehículos oficiales de escolta y cuatro agentes).

⁷⁴³ El bar de Delia fue uno de los pocos locales cercano a la estación de tren de Ventimiglia que aceptó la presencia de los migrantes, dándoles un trato hospitalario. Esto le supuso la inmediata atención local y también nacional (<https://video.repubblica.it/edizione/genova/ventimiglia-delia-la-barista-dei-migranti/252997/253192>) Las consecuencias de ello, fue un rechazo por parte de la que era la clientela habitual del lugar (la policía local de Ventimiglia, cuya sede se encuentra a escasos metros del lugar) y la aparición de un nuevo tipo de clientela que se vinculaba al activismo y el campo humanitario, a pesar de lo cual Delia ha tenido fuertes dificultades económicas para mantener abierto un bar que se había convertido en el “corazón de la Ventimiglia solidaria” (https://www.meltingpot.org/Solidarieta-per-Delia-Salviamo-il-Bar-Hobbit-di-Ventimiglia.html#.XQA2FY_tZPY)

He decidido terminar con este caso porque concentra en sí todas las cuestiones fundamentales de la fronterización de Ventimiglia: la interacción nunca lineal entre actores securitarios, humanitarios y migrantes; la configuración de un marco normativo que va más allá del sistema jurídico y llega incluso a contradecir algunos de sus principios fundamentales; el desarrollo de nuevas formas de conocer y nuevos conocimientos que se generan como parte de las dinámicas de gobierno; la flexibilidad de las técnicas de poder securitario-humanitario; la vinculación de empresas privadas en la “gestión de las migraciones”; y la autonomía de la voluntad de los migrantes.

Bibliografía del capítulo 7.

- Amnesty International France (2017). *Des controles aux confins du droit. Violations des droits humains à la frontière avec l'Italie*. <https://www.amnesty.fr/refugies-et-migrants/actualites/frontiere-franco-italienne-des-controles-aux-frontieres>
- Allred, P. (2003). 'No borders, no nations, no deportations.' *Feminist Review*, 73(1), 152–157.
- Anafé, Lambert, A., Le Dall, L., Palun, L., Pesselier, E., Blondel, L., Ducos, B., Delouvin, P., Gendrot, C., Landry, M., y Moreau, A. (2019). *Persona Non Grata - Conséquences des politiques sécuritaires et migratoires à la frontière franco-italienne*.
- Andersson, R. (2014). Hunter and Prey: Patrolling Clandestine Migration in the Euro-African Borderlands. *Anthropological Quarterly*, 87(1), 119-149.
- Barnabà, E., Trentin, V., y Paciucci, G. (2019). *Il Passo della Morte: Storie e immagini di passaggio lungo la frontiera tra Italia e Francia*. Formigine (Modena): Infinito Edizioni.
- Burridge, A. (2010). Youth on the line and the No Borders movement. *Children's Geographies*, 8(4), 401–411.
- de Vries, L. A., y Guild, E. (2018). Seeking refuge in Europe: spaces of transit and the violence of migration management. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(12), 2156-2166.
- European Commission. (2018). Special Eurobarometer 469 Report Integration of immigrants in the European Union Fieldwork October 2017 April 2018 Survey requested by the European Commission.
- European Union. Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of “Eurodac” for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention (2000).
- European Union. Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of “Eurodac” for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mecha (2013).
- Faiola, A., y Birnbaum, M. (2015). Pope calls on Europe’s Catholics to take in refugees. *The Washington Post*. [https://www.washingtonpost.com/world/refugees-keep-streaming-into-europe-as-crisis-continues-unabated/2015/09/06/8a330572-5345-11e5-b225-90edbd49f362_story.html?noredirect=onutm_term=.5e3db442d4a8](https://www.washingtonpost.com/world/refugees-keep-streaming-into-europe-as-crisis-continues-unabated/2015/09/06/8a330572-5345-11e5-b225-90edbd49f362_story.html?noredirect=on&utm_term=.5e3db442d4a8)
- Fessard, L. (2017). Le préfet des Alpes-Maritimes condamné pour «atteinte grave au droit

- d'asile». *Mediapart*. <https://www.mediapart.fr/journal/france/050417/le-prefet-des-alpes-maritimes-condamne-pour-atteinte-grave-au-droit-d-asile?onglet=full>
- Giliberti, L. (2018). La criminalizzazione della solidarietà ai migranti in Val Roja: note dal campo. *Mondi Migranti*, (3), 161–181.
- Gray, B. (2016). The Politics of Migration, Church, and State: A Case Study of the Catholic Church in Ireland. *International Migration Review*, 50(2), 315–351.
- Hess, S., y Kasperek, B. (2017). De- and Restabilising Schengen . The European Border Regime After the Summer of Migration. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 56, 47–78.
- Lecadre, R. (2017). Le préfet des Alpes-Maritimes de nouveau condamné pour violation du droit d'asile. *Libération*. https://www.liberation.fr/france/2017/09/04/le-prefet-des-alpes-maritimes-de-nouveau-condamne-pour-violation-du-droit-d-asile_1594111
- Martín Díaz, E. (2002). El Ejido, dos años después. Realidad, silencios y enseñanzas. En J. De Lucas y F. Torres (Eds.), *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas* (pp. 74–92). Madrid: tAlAsA.
- Tazzioli, M. (2018). Containment through mobility: migrants' spatial disobediences and the reshaping of control through the hotspot system. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(16), 2764–2779.
- Tazzioli, M., y Garelli, G. (2018). Containment beyond detention: The hotspot system and disrupted migration movements across Europe. *Environment and Planning D: Society and Space*, 0(0), 1-19.
- Tsianos, V., y Karakayali, S. (2010). Transnational migration and the emergence of the European border regime: An ethnographic analysis. *European Journal of Social Theory*, 13(3), 373–387.

Capítulo 8. Katsikas, un campamento de recepción oficial.

“Un hombre se confunde, gradualmente, con la forma de su destino; un hombre es, a la larga, sus circunstancias”.

J.L. Borges, La escritura del dios.

8.1. El origen político de Katsikas.

8.1.1. Acogida y externalización del gobierno de fronteras.

El campamento de Katsikas se encuentra en la región del Epiro, en la unidad de Ioannina. El campamento recibe el nombre del pueblo junto al que se encuentra. Esta localización se halla a unos 65 km de la frontera con Albania, y algo más alejada, unos 300 km, de la tristemente conocida frontera con Macedonia⁷⁴⁴.

Este campamento es representativo por ser uno de los muchos centros de recepción oficial que el gobierno griego creó desde principios de 2016, y sobre todo desde la planificación para la entrada en vigor del “Statement” o Declaración conjunta de la Unión Europea y Turquía, a finales de febrero, para alojar a los refugiados que habían llegado antes de la fecha de entrada en vigor de los proyectos y prácticas de gobierno vinculadas. El campamento de Katsikas fue creado el 20 de Marzo de 2016, día a partir del cual empezarán a aplicarse las “devoluciones a Turquía” de las personas llegadas a las islas griegas como medida de dicha declaración⁷⁴⁵.

Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016

En el día de hoy, los miembros del Consejo Europeo se han reunido con su homólogo turco. Es la tercera sesión desde noviembre de 2015 dedicada a profundizar en las relaciones Turquía-UE, así como a tratar la crisis migratoria.

Los miembros del Consejo Europeo han manifestado su más sincero pésame al pueblo turco por el atentado del domingo pasado en Ankara. Han condenado con firmeza esta atrocidad y han reiterado que seguirán apoyando la lucha contra el terrorismo en todas sus formas.

Turquía y la Unión Europea han reafirmado su compromiso con la aplicación del Plan de Acción Conjunto⁷⁴⁶ puesto en marcha el 29 de noviembre de 2015. Ya se han logrado muchos avances, como la apertura, por parte de Turquía, de su mercado laboral a nacionales sirios bajo protección temporal, la introducción de nuevos requisitos de visado para los sirios y personas de otras nacionalidades, el incremento de los esfuerzos de seguridad por parte de los guardacostas y policías turcos y un intercambio de información más intenso. Asimismo, la Unión Europea ha iniciado el desembolso de los 3000 millones

⁷⁴⁴ La posición concreta de Katsikas y la dispersión de campamentos en el norte de Grecia continental puede verse en el siguiente enlace: <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1z-XaJ3jHb66BEKjvqxwLwvxFFo0>

⁷⁴⁵ <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

⁷⁴⁶ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/news/news/2015/20151016_1_en

de euros del Mecanismo para los refugiados en Turquía destinado a proyectos concretos y además se ha avanzado en los trabajos sobre la liberalización de visados y en las negociaciones de adhesión, entre otras cosas con la apertura del capítulo 17 el pasado mes de diciembre. El 7 de marzo de 2016, Turquía convino, además, en aceptar el retorno rápido de todos los migrantes que no precisen protección internacional y que hayan pasado de Turquía a Grecia, y en aceptar a todos los migrantes irregulares interceptados en aguas turcas. Turquía y la UE acordaron también seguir intensificando las medidas contra los traficantes de migrantes y se congratularon de que se pusiera en marcha la actividad de la OTAN en el mar Egeo. Al mismo tiempo, Turquía y la UE reconocen que se precisan más esfuerzos, rápidos y decididos.

Para frustrar el modelo de actividad de los traficantes y ofrecer a los migrantes una alternativa a arriesgar sus vidas, la UE y Turquía han decidido hoy poner término a la migración irregular desde Turquía a la UE.

De esta manera, Katsikas estaba vinculada directamente con la nueva reordenación de la región y de las dinámicas de “acogida” a ambos lados del mar Egeo. En la configuración del campamento y de las dinámicas de gobierno sobre los exiliados que residían allí se plasman una serie de características que son parte de un proceso mucho más amplio y que afectó a toda Grecia en la reconfiguración de los lugares y zonas de frontera. En esta sección abordaremos la configuración de Katsikas como espacio, entendiendo las mecánicas, los actores y la proyección que se hace sobre estos lugares como parte de una geografía más amplia de la detención humanitaria de los exiliados que llegaban a Grecia. Antes de analizar de manera detallada las formas en las que se configuraba este proceso en Katsikas, es importante explicar cómo se vincula a la reconfiguración general en Grecia.

En primer lugar, como ya hemos señalado, el sistema de campamentos de recepción oficial se configuró a partir del “cierre” de la ruta migratoria entre Turquía y Grecia. La intensificación de la vigilancia por los actores securitarios en el mar fue una de las características fundamentales de este momento histórico. Durante el 2015, la llegada de refugiados a las costas de las islas griegas desde Turquía supuso una constante y el espectáculo central sobre el que se configuró la “crisis de los refugiados”. El momento culminante de esta primera fase puede datarse, de manera un tanto arbitraria pero simbólicamente muy relevante, en septiembre de 2015, con la funesta fotografía del cuerpo de Aylan Kurdi. A partir de este momento, se dio un doble proceso: la intensificación de las acciones de actores humanitarios privados que actuaban tanto en el proceso de rescate como en los de asistencia humanitaria a los exiliados que llegaban a Grecia, y de forma paralela el aumento de las intervenciones gubernativas desde las instituciones Europeas que, repitiendo un esquema que ya se había realizado en relación a la tragedia de Lampedusa en 2013, tomaban el episodio trágico como un punto de partida para el inicio de un nuevo ciclo de proyectos de gestión de las migraciones para evitar que este tipo de tragedias se repitieran. Así, a finales de 2015 la situación de la ruta migratoria cambió de manera significativa, y a inicios de 2016 cambió por completo con el inicio de la vigilancia conjunta del Mediterráneo Oriental por la agencia Frontex, las guardias costeras de Grecia y Turquía, y los barcos militares desplazados tanto en el marco de Cooperación y Defensa Común de los estados europeos como por la OTAN.

8.1.2. La estructura de la recepción: Hotspots y campamentos.

Como señalan diversos autores, el discurso de acogida inicial rápidamente se convirtió en un discurso de sospecha marcado por la inclusión de la perspectiva securitaria (Chouliaraki, 2017; Vollmer y Karakayali, 2018); algo que afectó incluso a la figura icónica de Aylan Kurdi (De Genova, 2018). Las autoridades estatales y supraestatales reclamaban la exclusividad en el ejercicio de la labor humanitaria en el mar Egeo, manteniendo un doble discurso como actores responsables y capaces de hacer frente a las consecuencias humanitarias (Frontex, 2016b; NATO, 2016b) y al mismo tiempo hacer frente a los desafíos para la seguridad que los movimientos migratorios implican por su vinculación con redes criminales (Frontex, 2016a; NATO, 2016a). Este modelo de régimen de frontera, en el que Frontex y la NATO se presentan como las nuevas responsables las funciones humanitarias mientras mantienen su objetivo securitario fundamental nació con la Operaciones Poseidon (European Commission, 2011) y la participación del Standing NATO Maritime Group 2 (SNMG2) en el ámbito del Egeo (Ghezelbash, Moreno-Lax, Klein, y Opeskin, 2018); ahora se ha convertido en una referencia y se han aplicado políticas similares tanto en el Mediterráneo Central (NATO's Operation Sea Guardian, 2018) como en Europa central, en los proyectos de control migratorio de los Estados Miembro del Visegrad Four (V4) (Nemeth, 2018).

Esta reconfiguración de las rutas migratorias tuvo un impacto directo en la configuración del gobierno de las migraciones en Grecia, que tomó el nacimiento de un proceso doble: (1) el inicio de la aplicación del enfoque Hotspots en las islas griegas, y (2) la configuración de los campamentos de recepción oficial en la Grecia Continental. Estos dos procesos son simultáneos y están profundamente relacionados. Como veremos más adelante en el caso de los exiliados que residieron en Katsikas, las personas que llegaban a las islas griegas antes de este cambio de fase podían continuar de manera autónoma su viaje hasta la Grecia continental. El sistema Hotspot se inició en un contexto donde los campamentos y estructuras de acogida en las islas ya existían, pero eran estructuras abiertas en las que las personas exiliadas tenían un primer contacto con las autoridades griegas. En ellas se realizaba un filtrado por nacionalidades, algo que es contrario a toda la legislación pero que era el elemento central del marco normativo que se había establecido. Los exiliados eran separados de aquellos a los que no se consideraba merecedores del status de "refugiado"; a los que si se consideraba que podían llegar a ser "refugiados" se les permitía continuar su travesía de manera autónoma hasta la Grecia continental, usando el sistema ordinario de ferris que conecta las distintas islas del Egeo con el puerto de El Pireo. Así se había creado una jerarquía de nacionalidades por la cual los exiliados con pasaporte sirio recibían automáticamente la autorización para continuar el viaje, seguidos por una segunda categoría de exiliados autorizados que estaba compuesta por personas provenientes de la región afectada por las guerras recientes del Próximo Oriente, Afganos e Iraquíes principalmente. Después, existía una tercera categoría, la de los excluidos, que estaba compuesta por exiliados con pasaporte de países considerados como no afectados por los conflictos más recientes de la región y que eran bloqueados en las islas. Un grupo ejemplar eran los pakistaníes, un grupo que sufría un estigma particular debido a la existencia del "acuerdo de readmisión entre la UE y Pakistán" desde 2010⁷⁴⁷ y que como señala la

⁷⁴⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=LEGISSUM:jl0057> Este acuerdo de readmisión estaba en una fase embrionaria, aplicado a través de un proyecto piloto de "retornos". En febrero de 2016, el Comité Económico y Social de la Unión Europea en su revisión de la aplicación de la Agenda de

Agencia de Derechos Fundamentales de la propia UE, no contiene ninguna cláusula sobre respeto de los Derechos Humanos (FRA, 2013: 99). había otros colectivos similares, como los marroquíes (que aprovechando la posibilidad de viajar a Turquía sin visado se habían unido a esta ruta migratoria) o los palestinos (muchos de ellos procedentes de los países del Golfo). Los colectivos de migrantes adscritos por nacionalidad a esta tercera categoría eran excluidos no solo de la posibilidad de continuar su viaje sino que fueron excluidos de los campamentos de recepción tanto en la Grecia continental como en las islas del Egeo (por ejemplo, el caso narrado por M. Tazzioli, 2017: 5; en el que señala la primera exclusión masiva de acceso a los Hotspots de Lesbos en noviembre de 2015 a un grupo de 200 Pakistaníes). En el establecimiento de esta categorización es importante señalar el rol de la EASO y las deficiencias vinculadas a la posibilidad de revocar o tener acceso a una defensa jurídica contraria a esta decisión⁷⁴⁸.

El cambio de fase tuvo un efecto determinante en las estructuras de los Hotspots. Pasaron de ser estructuras abiertas a ser estructuras cerradas. Del día a la noche, los exiliados se encontraron detenidos jurídicamente a la espera de la determinación de ser enviados a la Grecia Continental o de ser deportados a Turquía. Esto se vio claramente en Moria, el Hotspot de la isla de Lesbos, pero también puede apreciarse en el resto de estructuras vinculadas al “enfoque Hotspot” (VIAL-Chios y Lepida-Leros en funcionamiento desde Febrero de 2016; Vathi-Samos desde Marzo y Pyli-Kos desde Mayo del mismo año).

Como señala en el informe la delegación del Consejo de Europa, *“Informe al Gobierno griego sobre las visitas a Grecia realizadas por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) del 13 al 18 de abril y del 19 al 25 de julio de 2016”*⁷⁴⁹ (Council Of Europe, 2017: 11):

“A partir del 20 de marzo de 2016, las autoridades griegas transformaron todos los Hotspots existentes en centros de detención cerrados y todos los recién llegados fueron privados de su libertad. Como consecuencia, varias organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil suspendieron parcialmente o por completo su trabajo en los centros. El 3 de abril de 2016 entró en vigor la Ley 4375/2016. Proporciona la nueva base jurídica para la privación de libertad en los Hotspots. Según la ley, los recién llegados serán privados de libertad en los locales de los Hotspots inicialmente durante tres días, que pueden ampliarse hasta un total de 25 días durante el denominado ‘procedimiento de recepción e identificación’. Esta medida se aplica por regla general a todos los recién llegados, sin evaluación individual previa, e implica la prohibición de

Migraciones (para. 3.2.8) señaló que “La UE debería participar más en la gestión de los retornos y en el apoyo a las medidas de reintegración. El proyecto piloto de retorno a Pakistán y Bangladesh tiene una importancia limitada para la situación de emergencia actual. El CESE recomienda encarecidamente que se planifiquen y ejecuten proyectos similares, con la financiación y el apoyo institucional adecuados” (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015AE4319>) lo que aumentaba la tensión sobre estos colectivos e intensificaba las dinámicas de inclusión diferencial que se basaban sobre la “deportabilidad” de este grupo.

⁷⁴⁸ Algo ya explicado de manera general en el capítulo 4 y que puede ser ampliado en el caso particular de la isla de Lesbos en el informe de la ONG HIAS disponible en https://www.hias.org/sites/default/files/hias_greece_report_easo.pdf

⁷⁴⁹ (<https://rm.coe.int/pdf/168074f85d>)

abandonar los locales de los Hotspots. La nueva ley también introduce el denominado 'procedimiento fronterizo' para las solicitudes de asilo presentadas en la frontera o en los Hotspots. Además, contiene una disposición que permite al 'Ministerio del Interior y de Reconstrucción Administrativa' transformar los Hotspots (o parte de ellos) por decisión ministerial en instalaciones especiales para la detención de migrantes irregulares en espera del retorno".

Es decir, este cambio en las dinámicas de gobierno implicó una modificación ejecutiva, *a posteriori* y *ad hoc*⁷⁵⁰, de las disposiciones jurídicas que regían la situación de las estructuras de "acogida" de las personas exiliadas, con un impacto trascendental en la vida de estas personas. Esta transformación del marco jurídico a través de un acto casi mágico no es sólo una muestra más de la volatilidad de los derechos de las personas refugiadas. Es una prueba de cómo el marco normativo vinculado a las dinámicas de gobierno genera una tensión particular con el marco jurídico al sobrepasarlo: el marco normativo basa en gran medida su legitimidad en su concordancia y respeto del marco jurídico que lo antecede, y por tanto necesita evitar la existencia de conflictos abiertos y flagrantes a la hora de mantener su validez como expresión del orden de gobierno legítimo. Es decir, cuando el marco normativo que permite el ejercicio de unas dinámicas de gobierno securitario-humanitarias entra en contradicción flagrante con las disposiciones jurídicas que establecen las bases para el gobierno del fenómeno migratorio, se generan mecanismos para la resolución de la dicha contradicción. La resolución de la contradicción vendrá del ajuste del marco normativo o, como en este caso, del marco jurídico. La pervivencia de una contradicción flagrante abre la puerta a que el conflicto político se transponga en el campo jurídico y que se derive en conflictos judiciales, y por tanto minar la legitimidad de las dinámicas de gobierno (aunque sólo sea parcialmente). Al considerar los marcos jurídicos y los marcos normativos como una expresión de los procesos socio-culturales de organización y (re)producción social, el análisis de estos procesos de contradicción y ajuste nos informa de puntos clave en la transformación de la organización y (re)producción social. En este caso, vemos como la introducción del enfoque Hotspot en Grecia está vinculado a una serie de transformaciones en la forma de entender qué principios jurídicos deben primar en las formas de gobierno, reforzándose las potestades gubernamentales de control securitario-humanitario por encima de los principios jurídicos vinculados a los derechos humanos y los derechos fundamentales.

Así, igual que lo que hemos señalado en el caso de Ventimiglia y las deportaciones internas en Italia hacia el Hotspot de Taranto, el nacimiento del sistema de Hotspot generaba toda una dinámicas de gobierno en las que se combinaba la detención, tanto en su sentido jurídico estricto como en el sentido amplio que hemos propuesto en esta tesis, la movilización forzada, la configuración de una geografía compleja que vinculaba distintos lugares de frontera, y la configuración de un marco normativo que contravenía aspectos básicos de la legislación relativa a las migraciones y a los derechos humanos y fundamentales.

⁷⁵⁰ El enfoque Hotspot comenzó a aplicarse en Grecia el 20 de Marzo, coincidiendo con la firma de la Declaración UE-Turquía. La reforma del orden jurídico se realizó dos semanas después para legitimar la violación de los derechos de las personas que habían sido privadas de libertad sin previo aviso.

8.1.3. Los nuevos ensamblajes.

El otro proceso general en el que se inserta este análisis etnográfico de Katsikas es el establecimiento de la red de Campamentos de Recepción Oficial en Grecia. El nacimiento de esta red generó una nueva geografía del gobierno securitario-humanitario de los migrantes, que venía a superponerse con la geografía de espacios de detención pre-existente que estaba muy centrada en la zona del Evros (con su núcleo principal en el centro de detención de Filakio⁷⁵¹) y en Atenas. Esta nueva geografía se había iniciado previamente con la concentración de los exiliados que llegaban desde las islas del Egeo en el puerto de El Pireo, donde se aprovechaban las estructuras del puerto para “acoger” a los recién llegados. Tiendas de campaña se instalaron bajo los puentes que conectaban con las salidas hacia la autovía y quienes eran afortunados podían instalar sus tiendas en alguno de los hangares abandonados que estaban siendo rehabilitados para dar un espacio a los exiliados (especialmente a las familias con menores y ancianos). Sin embargo, la concentración oficial de los exiliados en El Pireo había sido desafiada por lo que se había convertido en una de las mayores preocupaciones de las instituciones europeas: los “desplazamientos secundarios”⁷⁵². Desde El Pireo surgía toda una serie de rutas que conducían, por tierra y mar, hacia otros Estados Miembro de la UE. Estas rutas habían sido acompañadas de una creciente geografía de espacios habitacionales de tránsito, auto-establecidos y gestionados de manera compartida por los propios exiliados y por actores humanitarios privados. El establecimiento de los campamentos de recepción oficial se acompañó de toda una campaña por acabar con los desplazamientos secundarios, que consistió en un refuerzo del control de las fronteras (en este caso, para evitar la salida del territorio griego) y en la intervención directa sobre la geografía de los espacios de tránsito, incorporando algunos a la nueva red de acogida oficial (por ejemplo, con el apoyo de los proyectos de acogida en el interior de Atenas) y destruyendo la mayoría, de cuyo ejemplo más evidente (aunque tardío) fue la destrucción de los múltiples campamentos creados en torno a Eidomeni en Mayo de 2016.

En esta expansión de la acogida durante la “crisis de los refugiados”, es importante destacar cómo la preocupación principal fue establecer unos mecanismos que permitieran la “gestión migratoria”, en el sentido de que evitaran los desplazamientos secundarios y que permitiera implementar los retornos vinculados al Sistema de Dublín (III). Esto chocaba con la situación general que imperaba hasta aquel momento entre los distintos Estados Miembro, que no consideraban a Grecia como un “tercer país seguro” al cual deportar a los migrantes. Esta posición se basaba: (1) en las serias deficiencias que habían detectado tanto las instituciones europeas de Derechos Humanos, en particular la Corte Europea de Derechos Humanos. Un caso emblemático es el de *M.S.S. v Belgium and Greece* (Moreno-Lax, 2012), en el que un

⁷⁵¹ El “Guantánamo griego”. <https://www.abc.net.au/news/specials/greek-immigration/2011-11-09/immigration-the-other-greek-crisis/3632098>

⁷⁵² Esta preocupación, que inspiró el nacimiento del enfoque Hotspot, ha pervivido a pesar de su plena instauración. En la revisión de la aplicación de la Agenda Europea de Migraciones de 2019, la reducción de los desplazamientos secundarios es señalada como un problema no resuelto y uno de los principales objetivos. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190306_com-2019-126-report_en.pdf . A finales de 2018, la presidencia del Consejo de la Unión Europea había realizado una consulta formal a los Estados Miembro para hacer frente al desafío de los desplazamientos secundarios y de los solicitantes de asilo no identificados <http://www.statewatch.org/news/2018/nov/eu-council-secondary-movements-13353-18.pdf> .

solicitante de asilo Afgano denunció a ambos estados miembros por los tratos inhumanos recibidos en su detención en Grecia tras haber sido deportado allí por las autoridades belgas en 2009⁷⁵³. (2) en la posición de las propias instituciones de la Unión Europea en su opinión sobre las deficiencias del modelo de gestión migratoria de Grecia, algo que se retraía a una época anterior a la “crisis de los refugiados”, como muestra el “Informe semestral sobre el funcionamiento del espacio Schengen 1 de noviembre 2011 - 30 de abril 2012. COM(2012) 230 final” (Comisión Europea, 2012: 7), donde se señala:

“En octubre de 2009, alegaciones de dificultades graves y de malos tratos en Grecia a los solicitantes de asilo y candidatos a serlo, incluida la devolución de personas que podían sufrir persecución o daños graves, llevaron a la Comisión a remitir una carta de emplazamiento a Grecia. La Comisión considera que todo incumplimiento del acervo comunitario en materia de asilo y del Código de fronteras Schengen, en relación con los derechos fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales, los principios generales del Derecho de la UE y el Convenio Europeo de Derechos Humanos, debe ser tratado como un asunto urgente.”

En el análisis del campamento de recepción oficial de Katsikas que presento a continuación, intentaré vincular estas importantes cuestiones teóricas y de análisis a nivel macro, con la experiencia concreta y el análisis a nivel micro fruto de mi trabajo de campo etnográfico. Considero que el estudio de las condiciones de la cotidianeidad de este lugar es un estudio de caso con enorme potencial heurístico para entender cómo se plasman en un marco normativo particular las dinámicas de gobierno securitario-humanitarias.

8.2. Katsikas como espacio de gobierno.

El campamento de Katsikas se encontraba considerablemente aislado de “todo”. La única población cercana era el pueblo de Katsikas, del que recibía el nombre, situado a unos 5 km (aproximadamente).

Las instalaciones de Katsikas, al igual que todos los campamentos de recepción oficial griegos, estaba bajo la tutela del ejército griego. Katsikas estaba constituido de estructuras prefabricadas para los puestos oficiales y tiendas de lona con estructura de aluminio para los residentes exiliados. Estas instalaciones se dividían a lo largo del campamento siguiendo una distribución no axial (ver imagen 4.1., de la vista aérea en el Anexo II). Todo el espacio estaba rodeado por una valla metálica, desfondada en numerosos puntos, sin ningún tipo de elemento potencialmente dañino en la mayor parte de la misma y con alambre de espinos en un pequeño tramo de la sección norte; esta valla y sus elementos no fueron instalados *ad hoc* para la constitución del lugar como campamento de recepción de refugiados sino que eran

⁷⁵³ Para un análisis extenso de las violaciones de derechos humanos demostradas y condenadas, remito a la obra de V. Moreno Lax, 2017. La sentencia de la gran corte puede consultarse en <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%22fulltext%22:%22M.S.S.%20v%20Greece%22,%22itemid%22:%22003-3400205-3814848%22>}. Para ver el perfil actualizado de Grecia en lo relativo a la violación de Derechos Humanos y Derechos Fundamentales, este puede consultarse en https://echr.coe.int/Documents/CP_Greece_ENG.pdf

preexistentes. Las vías principales del campamento, aquellas que podían ser recorridas por vehículos motorizados, eran un camino de tierra preparado de unas dimensiones amplias que rodeaba el campamento, o mejor dicho, la mayor parte del mismo. Los puestos de las organizaciones securitarias y humanitarias se encontraban junto a la entrada, en la esquina noreste del recinto, extendiéndose a lo largo del sector este de la calzada principal. Allí se encontraban los puestos de la policía y del ejército, las tiendas habilitadas para las organizaciones, tanto las que tenían presencia diaria como las ONG LHR (Light House Relief⁷⁵⁴) y Olvidados⁷⁵⁵, como aquellas que tenían una presencia ocasional, de mayor o menor periodicidad, como Médicos Sin Fronteras (MSF) o la Cruz Roja (que compartían un mismo espacio). En esa misma vía estaban los únicos espacios comunes del campamento, uno de los cuales era ocupado regularmente para realizar actividades, dejando solamente uno para el uso continuo de las personas residentes en Katsikas. Ambos eran estructuras de tiendas semi-abiertas, de unos 3'5 x 12 m aproximadamente. Ninguna de ellas tenía suelo, ni siquiera de lona. En ambos existían sendas tomas de corriente eléctrica, único lugar habilitado expresamente para los habitantes de Katsikas. En la puerta de la tienda más alejada de la entrada al campamento, la organización LHR había instalado un poste de antena para el uso de wifi en el campamento. Esta misma organización había creado, empleando el remolque de una pequeña autocaravana como cocina, un puesto de distribución de té que se hallaba a media distancia entre el puesto militar y estas zonas de recreo. La zona de viviendas ocupaba una pequeña parte de esta vía principal y las calles que corrían paralelas a ésta hasta un total de seis y una calle central donde se había construido una acanaladura para la canalización de aguas de lluvia. Fuera de estas, en la zona sur del campamento, existía una agrupación separada de unas 40 tiendas que formaba otra zona de viviendas con calles separadas que se extendían desde el final de la vía principal.

Las tiendas de lona que servían de vivienda eran en total algo menos de 300 (ver imágenes 4.5, 4.6. y 4.7. en el Anexo II). Eran tiendas de techo a dos aguas, sostenidas por una estructura de aluminio y tensores de cuerda que se clavaban en el suelo a través de piquetas también de aluminio. La techumbre de la tienda se componía de una lona interior, con pequeños respiraderos y donde se insertaba la estructura metálica, y otra exterior que servía de resguardo y se prolongaba más allá del límite delantero de la lona inferior, permitiendo crear un pequeño espacio de sombra en la entrada de la tienda a condición de que esta lona fuera tensada, bien con otro mástil de aluminio, bien a través de la ligazón por cuerda con la tienda de enfrente. Otra lona servía de suelo de la tienda, bajo la cual se colocó como aislante una capa de plástico fino. Ninguna lona, ni las superiores ni esta última que servía de suelo, era impermeable.

El suelo sobre el que se asentaban dichas estructuras, tanto las tiendas como los puestos de agencias, policía, etc., era un suelo de piedras medias, de unos 3 a 10 cm de tamaño. Estas piedras fueron empleadas por el ejército para crear un “pavimento” sobre el que levantar las estructuras puesto que la zona previamente era un pastizal abandonado. Debido a la alta pluviosidad de la zona se decidió emplear estas piedras para acondicionar el pastizal en la mayor parte del campamento, dejando sólo una pequeña zona sin pavimentar en la parte

⁷⁵⁴ <https://www.lighthouse relief.org/>

⁷⁵⁵ <https://www.olvidados.org/>

posterior al mismo y en la calle central que se habilitó como canal para la recogida de aguas. Sin embargo, debido a las características del suelo y a la poca elevación que suponían estas piedras, no se consiguió el objetivo de evitar inundaciones, aunque sí el de evitar la creación de barrizales durante las lluvias. Sin embargo este pavimento rocoso provocó otros problemas: heridas o fracturas por caídas sobre dicho suelo y, sobre todo, que en días calurosos, al haber destruido la vegetación que lo evitaba, el suelo se secase hasta convertirse en polvo que provocaba problemas respiratorios⁷⁵⁶.

La zona en general era, como decimos, un pastizal abandonado con varios barracones propiedad del ejército heleno, titular de esa tierra, que estaban a su vez abandonados. Este pastizal no era aprovechado previamente por el ejército si no que era empleado como zona de estancia y pastos para una vaquería. Además de esto se habían instalado una serie de servicios básicos: excusados, duchas y lavabos, fuentes con agua potable, y depósitos para la basura que se distribuían en el perímetro del campamento, a lo largo de la vía principal, en sus secciones oeste y noreste principalmente.

Para los excusados el gobierno heleno había contratado a la empresa TOI TOI y DIXI⁷⁵⁷, que se encargó tanto de su instalación como de su mantenimiento (ver imagen 4.11.). Esta empresa, dedicada al servicio de los sistemas sanitarios móviles para eventos y entornos industriales, es una de las principales suministradoras de este tipo de servicio en los campos de refugiados de toda Grecia, como en El Pireo, no sólo en Katsikas. En el campamento había treinta baños químicos portátiles. La instalación se hizo siguiendo el mismo recorrido axial, pero algunos de los sanitarios fueron desplazados al interior del campamento, especialmente a la calle que se había dispuesto como canalización para las aguas de lluvia y mantenía el suelo de pasto. Las duchas eran unas pequeñas estructuras prefabricadas. Eran dos estructuras con ocho duchas cada una, en las que sólo una tenía agua caliente. Estas sólo se encontraban en la zona oeste del campamento.

Las fuentes de agua potable eran una treintena (treinta y dos, para ser exactos), agrupadas por cuatro grifos por cada toma, con ocho tomas de agua en total (ver imagen 4.12.). Los depósitos para la basura eran contenedores plásticos urbanos corrientes, siendo normal que pasara un camión de recogida cada uno o dos días.

Por último, la cuestión de la iluminación del campamento se solucionó a través de la instalación de unos pocos postes de gran altura (aproximadamente 5 metros) sobre los que se disponían dos focos de gran potencia en cada uno, apuntando en direcciones opuestas. Esta iluminación eléctrica se empleaba desde el anochecer, que en aquellos meses se encendían en torno a las 20:00, hasta la medianoche, cuando se apagaban todas. La mayoría de estos focos también estaban distribuidos a lo largo de la vía pavimentada, pero había también algunos que cruzaban la sección principal del campamento. Fue muy interesante comprobar como muchos exiliados, antiguamente dedicados a la construcción, o a las instalaciones eléctricas se las arreglaron para “puentear” la toma eléctrica de estos postes y extender un cableado hasta sus propias tiendas. Esto obviamente no era un uso institucionalmente aceptado, pero si

⁷⁵⁶ Una muestra representativa de esto es que la práctica totalidad de los voluntarios que trabajaron allí acabaron padeciendo algún problema respiratorio.

⁷⁵⁷ <http://www.toitoe.es/empresa.php>

consentido. Los trabajos para “puentear” la corriente se realizaban a plena luz del día en la vía principal, justo frente a los puestos del ejército y la policía, sin que estos intervinieran ni dijeran nada. Sólo en una ocasión se generó una tensión cuando un exiliado quiso ir a “bajar los plomos” para hacer una mejora en el cableado tendido anteriormente; en ese caso si la policía y el ejército reaccionaron al unísono para impedir que accediera al cuadro de luces del campamento. La apropiación del espacio por parte de la comunidad era consentida en tanto que repercutía en el interés superior de fijar al territorio a las personas residentes, algo que era bastante difícil de conseguir por las duras condiciones de vida en el campamento (ver imágenes 4.8. y 4.9. del Anexo II).

Lo narrado hasta ahora constituye la descripción de las instalaciones oficiales del campamento. Existían también otros espacios, construidos por los voluntarios de diversas organizaciones, ya a través de la creación *ex profeso* de un lugar para una actividad determinada, ya a través de la reapropiación de espacios no empleados por parte de los funcionarios públicos o desocupados por grupos de exiliados. Hemos adelantado, porque era parte constituyente y central de esa zona de esparcimiento institucionalmente creada, algunos espacios de este tipo como los constituídos por LHR. En este punto sólo nombraré la mayoría que serán explicados más adelante, porque la cuestión central de estos espacios no es su materialidad en sí, si no la apropiación y sociabilización en torno a estos lugares.

Existía en la parte opuesta a la entrada oficial otra gran abertura de la valla metálica que rodeaba todo el campamento. A través de ella se accedía a un espacio de pastizal con un suelo bastante regular. La actividad de las vacas había dejado dicho espacio con el pasto bajo. En esa zona desde el principio se jugó al fútbol y a otros deportes.

Uno de los muchos hangares abandonados por el ejército se convirtió en el almacén central de la ONG Olvidados. Esta estructura no fue asignada a ellos oficialmente. En principio se le otorgó una pequeña tienda abierta, de condiciones similares a la que disfrutaban las organizaciones con presencia ocasional; una tienda que era sin duda más amplia y de mejor calidad (impermeable) que aquellas otorgadas como vivienda a las personas exiliadas, pero que no servía para almacenar productos de ningún tipo. Por ello le pidieron permiso al ejército para rehabilitar el hangar más cercano a la entrada del campamento como almacén. Antes las sucesivas peticiones sin respuesta decidieron ocupar el espacio y darle funcionamiento. Esta organización fue la encargada de adaptar el lugar, de la logística, y de la recepción de los envíos de productos alimentarios y ropa que se enviaban desde España y desde Grecia, principalmente. En colaboración con otras organizaciones se creó una cocina, primero junto a la alemana “Soup y Socks”⁷⁵⁸ y posteriormente junto a la española “Acción directa Sierra NORTE”⁷⁵⁹ que ya colaboraba con la primera y que tomó el relevo tras la marcha de ésta.

Otras instalaciones muy importantes puestas en marcha por la labor del voluntariado relacionado con ambas organizaciones de acción cotidiana (Olvidados y LHR) fue los Hamman: Primero se creó el “Baby Hamman”, aprovechando precisamente el espacio que se había ofrecido a Olvidados y que esta dejó libre tras la ocupación del hangar/almacén. Este proyecto servía para que las madres pudieran bañar a sus hijos en un entorno con mejores condiciones

⁷⁵⁸ <https://soupandsocks.eu/>

⁷⁵⁹ <https://www.facebook.com/Accion-Directa-Sierra-NORTE-1082001765158219/>

higiénicas que en la entrada de sus tiendas. El segundo fue el “Hamman de mujeres”, un lugar para que ellas pudieran asearse separado de las duchas comunes que eran mixtas, por lo que las mujeres se veían obligadas asearse en la intimidad de sus tiendas con barreños de agua. Los “Hamman” se convirtieron en los principales lugares de sociabilización de las mujeres en el campamento. Volveremos sobre estos.

También a finales de mayo de 2016 se empezaron a crear nuevos espacios de esparcimiento. Un voluntario, con conocimientos de carpintería, fue el que decidió impulsar un proyecto para crear zonas comunes con bancos ya que hasta ese momento no existía ninguna. Incluso las zonas creadas oficialmente carecían de bancos o asientos, usando la mayoría de las personas trozos de cartón para poder sentarse aislándose de las piedras que constituían el suelo. Posteriormente se creó un pequeño gimnasio, espacio esencialmente masculino, muy precario que consistía en una tienda habitacional que había sido desocupada con algunos pocos aparatos para practicar halterofilia.

Por último, uno de los proyectos más emocionantes fue la creación de una escuela. En ella se priorizaba el aprendizaje de idiomas, a manera de intercambio entre exiliados y voluntarios, destacando el inglés y el alemán, el árabe y el kurdo. También se intentó dedicar especial atención a los menores, e impartir clases básicas de matemáticas y escritura en alfabeto latino. En esta escuela algunos antiguos profesores participaron en la enseñanza de los pequeños.

La materialidad del espacio es importante por varias razones. En primer lugar, porque nos permite acercarnos a la forma en la que se concibe la acogida de los exiliados como espacios de supervivencia y no como espacios de habitabilidad: la carencia de espacios de recreo y de estructuras comunes, la adaptación del terreno para el tránsito de vehículos con el empedrado del suelo sin tener en cuenta los efectos nocivos para las personas residentes, etc. Todo ello son pruebas de la lógica imperante en la configuración de estos espacios. En segundo lugar, porque muestra la implicación de las organizaciones humanitarias en las estructuras gestionadas y establecidas por las organizaciones securitarias, y cómo su participación es fundamental para hacer funcional un modelo de acogida marcado por las deficiencias. La materialidad del lugar ha sido descrita con el objetivo de comprender las dinámicas de poder y autoridad, y entender la producción social del campamento como lugar antropológico.

8.3. La organización del campamento de Katsikas.

8.3.1. La llegada.

Los residentes iniciales de Katsikas son personas exiliadas que llegaron de esta manera a alguna de las islas jónicas en el lapso de tiempo entre el anuncio por parte de Alemania del retorno al empleo del reglamento Dublín III y el cierre de las fronteras del corredor de los Balcanes hacia Europa central, a finales de octubre de 2015, y la entrada en vigor del plan de acción conjunto entre UE-Turquía, a partir de cuándo las llegadas se han detenido por la intensificación de la vigilancia marítima de los signatarios (y con la colaboración de la OTAN), desde principios de marzo de 2016.

Ante la imposibilidad de entrar por las vías legales, por la dificultad de obtener un visado para un viaje a Europa (más desde un país en guerra), la mayoría tuvieron que atravesar alguno de los estrechos que separan las costas de la península anatólica de las islas jónicas como Quíos, a donde llegaron muchos de los que acabarían siendo residentes en Katsikas. Los problemas de este viaje son múltiples. En primer lugar está el coste del mismo, por el que solían pedir una media de 700-1000 euros por persona, lo cual es difícil de satisfacer por las familias y/o por aquellas personas que quedaron desposeídas al salir del país. Estas personas podían encontrarse en una situación precaria previamente o no, puesto que muchas habían visto como todo su hogar se reducía a escombros y muchos (jóvenes en su mayoría) habían decidido dejar todas o gran parte de sus posesiones a la familia que dejaban tras de sí cuando fueron forzados a huir. Para quienes no habían podido disponer de o no tenían ahorros suficientes para afrontar este periplo su única solución fue pasar un período de tiempo en alguna ciudad turca (generalmente Estambul, aunque también en otras como Esmirna) para trabajar con el objetivo de ahorrar suficiente dinero para pagar su pasaje. Esta situación implica la creación de toda una red y una economía sumergida que vive de la imposibilidad de las exiliadas de obtener un tránsito seguro. Estas redes sin embargo distan muchas veces de ser organizaciones criminales sólidas, en tanto que surgen fruto de la improvisación en un país como Turquía donde existe un amplio sector de economía sumergida y donde la población tiene particulares dificultades por la desocupación y falta de oportunidades laborales. Un claro ejemplo de esto es la explotación que hacen de exiliados que no poseen suficientes recursos para pagar su pasaje (a pesar de haber estado ahorrando durante varios meses es difícil alcanzar la cantidad requerida), a los cuales se los integra en las redes de captación de potenciales clientes o en otras funciones con la única contrapartida de abaratarles el viaje. Esto ha sido estudiado en otros contextos (Traoré y Le Dantec, 2014). En casos extremos algunos exiliados han debido ser capitanes de sus propias embarcaciones, lo cual suponía un grave riesgo tanto para ellos mismos como para todas las personas que viajaban en dicha embarcación.

Una vez llegados a las distintas islas griegas vecinas a las costas turcas, la policía griega les otorgó el único documento con validez oficial para atestiguar su llegada al país en forma de “nota policial”, donde se recoge exclusivamente su identidad y su fecha de llegada, y cuya validez oficial es de seis meses. Este documento es el único registro que se ha realizado por parte de una autoridad y durante el mismo no se dio a las personas exiliadas la posibilidad de solicitar protección internacional; dándose por hecho que las personas que llegaban allí buscaban todas ser incluidas en este proceso se suprimió esta vía y con ello la capacidad de ejercer este derecho a la llegada al estado griego, que se posponía para su estancia en Grecia continental. Esta situación cambiaría con la entrada en vigor del enfoque Hotspot, no porque se acelerara el proceso sino porque se realizarían controles más exhaustivos como ya hemos señalado en esta sección. Las personas que encontré en Katsikas habían corrido mejor suerte que los internados en los Hotspots, ya que habían abandonado las islas griegas antes de la entrada en vigor del pacto entre EU-Turquía el 20 de marzo ⁷⁶⁰, día en el que también se creó el campamento de Katsikas. Como hemos señalado previamente, los exiliados continuaron su viaje desde las islas griegas hacia El Pireo por sus propios medios y a través de los servicios

⁷⁶⁰ La declaración oficial se produjo el 18 de marzo, donde se anunciaba que toda persona que llegara a las costas griegas a partir del 20 sería “devuelta a Turquía”.

regulares de ferris. Desde allí, donde a finales de abril todavía quedaban unas dos mil personas, el gobierno griego los “trasladaba” a los campos oficiales de acogida.

Así, una vez llegados a El Pireo habiendo debido asumir los costes de este traslado, son retenidos allí hasta nueva orden. La espera se prolongó hasta que, sin aviso previo, un día se les informó que serían trasladados a un centro de recepción. Esta fue toda la información que recibieron, nadie les informó de a dónde se dirigían, de cuál era su situación en tanto solicitantes de protección internacional, ni mucho menos se les consultó si tenían alguna necesidad especial o no. En autobuses de línea urbana, abarrotados, recorrieron los 420 km de carretera que separan el puerto de Atenas de su destino final, el campamento/centro de recepción de Katsikas. Se les imponía así una forma de desplazamiento forzado que los conducía a un nuevo lugar de detención humanitaria.

8.3.2. Familias y diversidad étnica y nacional en Katsikas.

La composición de los residentes en Katsikas se marca por su diversidad y puede ser catalogada siguiendo distintos principios. En primer lugar hablaremos de la composición por grupos familiares (o por la ausencia de estos), posteriormente nos referiremos a la más compleja división por identidades étnicas y nacionales.

Designaremos a los distintos grupos que inician el viaje y llegaron a Katsikas como “unidades familiares”. Elegimos esta terminología frente a la de “unidades domésticas” porque permite mayor precisión al definir las tipologías y porque evita la confusión entre personas que en un determinado momento pueden convivir en un mismo espacio “doméstico” de aquellos grupos que, en origen, tenían un proyecto común de exilio. Con el paso del tiempo y por la convivencia en distintos lugares del trayecto migratorio algunas de estas “unidades familiares” independientes pueden acabar convirtiéndose en una única “unidad doméstica”, no sólo para la organización de su cotidianeidad en estos lugares sino también en lo que supone una auténtica transformación del eje vital de muchas personas cuya unión deviene en la proyección conjunta del viaje, para nadie concluso en Katsikas, hacia la nueva vida buscada. Esto es importante señalarlo porque las aspiraciones sociales de estas personas, esperanzas y objetivos, se acaban entrelazando mutuamente y suponen el principal apoyo ante las enormes dificultades materiales y el desaliento emocional por la continua situación de suspenso e indefinición política y administrativa en la que se encuentran.

Desde el punto de vista técnico el análisis de las unidades familiares es más claro en tanto que es justamente el criterio tanto de las organizaciones humanitarias y públicas griegas, como de la propia legislación europea y los estados miembros. La familia es junto a la concesión de documentos oficiales para el tránsito dentro del espacio europeo, el principal criterio de organización y “distribución” de las responsabilidades de los estados miembros para con los solicitantes de protección internacional en el Reglamento (UE) 604/2013 (Dublín III).

Las organizaciones Olvidados y LHR se hicieron cargo de un censo pormenorizado de las personas que vivían en Katsikas siguiendo justamente este criterio; además del censo, útil para las organizaciones humanitarias y para las fuerzas de seguridad griegas que lo asumieron rápidamente, se entregó una tarjeta identificativa a cada unidad familiar (ver imágenes 4.17., 4.18., y 4.19. en Anexo II). En dicha tarjeta se hacía constar un titular (generalmente un

hombre), su nacionalidad, la lengua que hablaba, y el número de componentes de la familia desglosados por género y edad. La tarjeta identificativa se convirtió en la “cartilla de racionamiento” empleada por todos: el reparto de ropa se hizo a través de la misma, de productos de higiene, incluso de las comidas proporcionadas oficialmente usaba las tarjetas como referencia para entregar un número de raciones x a cada solicitante. Esto generó también un problema práctico puesto que el control de la tarjeta podía convertirse en un elemento de coerción. Este censo y esta tarjeta de identificación familiar son una muestra concreta de las formas de conocimiento y de validación del conocimiento que ponen en juego los actores humanitarios, y de cómo estas formas de conocimiento crean marcos normativos que sobrepasan el marco jurídico. La tarjeta de identificación era empleada por las autoridades humanitarias y securitarias griegas en la región: su posesión era indispensable para acceder a la asistencia que ofrecían, pero también era un demarcador de la “pertenencia” al lugar, al campamento, por lo que los exiliados que decidían abandonar el campamento abandonaban en el mismo su tarjeta, para poder evitar ser reconocidos por las autoridades securitarias y así evitar ser devueltos al campamento.

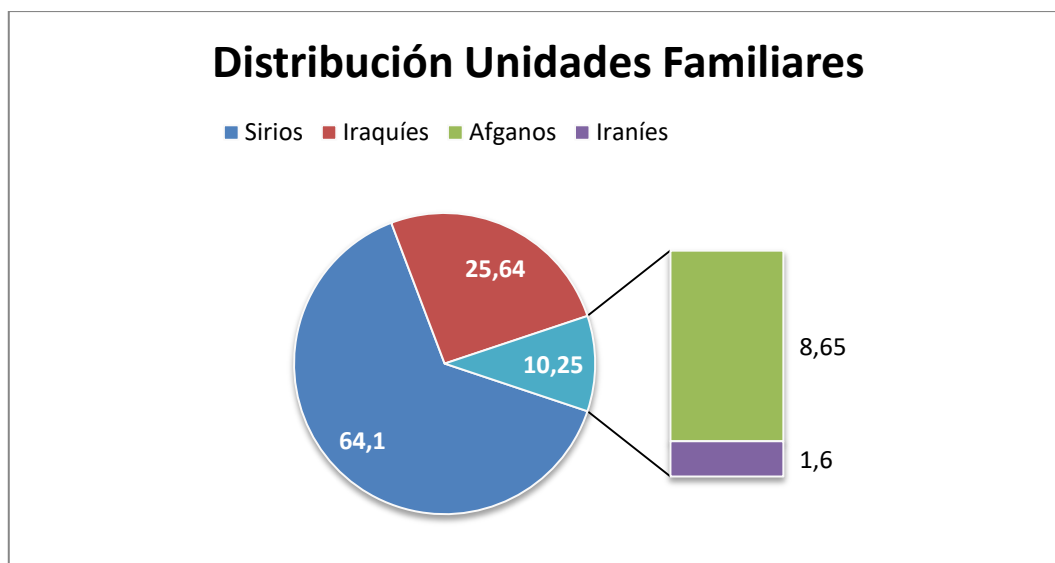
Dentro de las unidades familiares destacan las familias nucleares, que representan el 72% de las unidades familiares censadas. Sería complicado establecer una subdivisión precisa dentro de las mismas familias nucleares, porque dependería notablemente de los factores a los que le diéramos mayor peso sociológico: familias de dos generaciones (madres-hijas) diferenciadas de aquellas que contaban con tres generaciones (abuelas-madres-hijas); familias nucleares con vínculos familiares directos con otra familia nuclear, frente a otras con vínculos familiares directos con una persona sola, sin otros vínculos; etc. La única diferencia significativa es el caso de las familias monoparentales: la inmensa mayoría eran familias formadas por una madre y sus hijos. Este subgrupo se constituía en uno de los más vulnerables a las dificultades materiales y sociales. La existencia de un nutrido grupo de madres con sus hijos es fruto de la estrategia básica en estos procesos migratorios, en los que el padre de familia inicia primero el viaje al exilio y, una vez asentado, avisa al resto para que partan en pos de una reagrupación con un destino ya concreto. Sin embargo, con el cierre estricto de las fronteras desde finales de octubre del 2015 (cuando Alemania anunció que aplicaría la reglamentación del sistema de Dublín a todo nuevo llegado) ha sido imposible la reagrupación autónoma de estas familias que se mantienen separadas por meses y que todavía tendrán que esperar hasta poder ser reagrupadas por la vía burocrática y oficial, como les corresponde por derecho si se le reconoce la condición de refugiado al pionero padre de familia. Estas mujeres que solas deben hacerse cargo de sus hijos durante el viaje-exilio se contraponen con el todavía nutrido grupo de personas solas que se encuentran en el campamento.

El 28% restante de las unidades familiares son personas solas. Por lo descrito anteriormente son muy pocas las “mujeres solas”, pues suele ser suya la responsabilidad y difícil tarea de llevar a los hijos al exilio. Los rarísimos casos, 6 casos entre las 339 unidades familiares definidas, de mujeres sin ningún familiar respondían a dos situaciones: o bien eran chicas muy jóvenes que habían decidido salir del país por su cuenta propia, o al contrario eran mujeres de avanzada edad que no tenían familia viviendo con ellas durante la guerra. La mayoría de ellas se vinculaban a otra unidad familiar como estrategia migratoria y para evitar la depredación, frecuente en estos contextos de gran privación y tensión social. Es importante señalar que algunas mujeres se habían separado de facto de sus maridos en el propio campamento. Un

caso interesante que pude conocer era el de una mujer que se negó a que su marido siguiera viviendo en la misma tienda que ella tras haber sido golpeada por este. Ella tenía parientes en el campamento y tuvo la capacidad de exigirle que no volviera a la tienda, donde ella permaneció con sus hijos. Existía, a diferencia, una gran cantidad de hombres solos. Como he intentado explicar, su viaje supone en muchos casos el inicio del exilio familiar. Además esto responde a una presión, a una persecución siendo más específicos: el gobierno de Al-Asad intentó aumentar su capacidad militar, modificando la legislación referente al servicio militar obligatorio por la que los hombres debían pasar a cumplir un servicio de seis años en lugar del acostumbrado año y medio. Ante la llamada a filas se presentaba una muy difícil elección, ir a combatir a una guerra fratricida o huir ante la esperable represalia por parte del estado. Esta es una de las principales causas de huida, como señalaban distintos hombres que declaraban que ellos no querían matar, no querían participar en una guerra, menos entre hermanos, y que no se sentían como criminales por huir sino todo lo contrario.

En un momento inicial fueron enviadas casi 1500 personas hacia Katsikas, de las que unas 300 abandonaron el campamento poco después de su llegada por las condiciones del mismo. Cuando se realizó el censo 1108 personas permanecían en el campamento. Dentro de este grupo un 44'31% eran mujeres y un 55'69% hombres, la media de edad de estos grupos era de 23'1 años y 20'9 años respectivamente. Sin embargo debemos considerar esta media de edad en relación con la alta proporción de población de menores en Katsikas. El 43'31% eran menores (dentro de este colectivo no hemos distinguido por sexo-género) y tenían una media de edad de 8'1 años de edad.

La gran diferenciación entre colectivos venía definida por las comunidades étnico-nacionales de pertenencia. La distribución de nacionalidades era bastante desigual. Dos grupos eran claramente mayoritarios, los iraquíes y los sirios, y existían otros dos minoritarios, o uno minoritario, los afganos, y otro marginal, los iraníes, compuestos sólo por 5 unidades familiares de las que 4 correspondían a hombres jóvenes solos.



Gráfica sobre la pertenencia nacional. Elaboración propia.

Esta distribución no es, sin embargo, definitiva por sí misma de la división colectiva en el campo. La población kurda era muy importante, alcanzando algo más del 40% de las unidades familiares censadas en Katsikas. Los kurdos provenían de los estados-nación mayoritarios, siendo particularmente reseñable que entre los iraquíes la inmensa mayoría eran étnicamente kurdos. Esto coincidía además con el recorrido más común de los kurdos exiliados desde el noreste de Siria, que pasaban primero a Irak para posteriormente emprender el viaje a través de Turquía.

También había comunidades étnicas tajik o kurdos-farsi, pero eran muy minoritarios. Justamente porque son las personas de estas minorías étnicas las que llegan al exilio provenientes de los estados-nación menos representados: todos los iraníes y afganos eran kurdos-farsi. Deberíamos hacer aquí una aclaración significativa, los farsi son kurdos que, por las políticas de homogeneización cultural del estado iraní han abandonado su lengua en muchos casos o hablan una lengua mixta (Stavenhagen, 2000: 208). Esta distinción tiene sentido en nuestro relato puesto que la comunidad farsi se organizaba de manera independiente a la comunidad kurda (o kurda siria e iraquí).

La combinación de ambos factores sí resulta explicativa para entender la distribución socio-espacial en el campamento de Katsikas y la organización de distintas subcomunidades. La identidad étnica prima sobre la étnico-nacional en este caso, creándose una separación entre los árabes, los kurdos y los farsi. Esta separación implicaba un reparto del propio campamento en tres partes: la delantera, vecina a la entrada, a las autoridades y a los puntos de asistencia y reparto de bienes fue ocupada por la población árabe-siria; la parte posterior del campamento, peor equipada pero con buenas condiciones por la existencia todavía de una zona de pasto cercanas a las tiendas y otras tras las vallas del campamento (abiertas por distintos puntos), era la zona kurda; al norte del campamento, como un apéndice de estas dos zonas mayores, estaba la población farsi, afgana e iraní.

Sin embargo este esquema básico no era cumplido como una regla inquebrantable. Había familias que preferían moverse a zonas diferentes, la zona de separación entre la población kurda y la árabe era un lugar para ambas, habiendo miembros de ambos grupos viviendo vecinos; las personas solas se juntaban para crear pequeñas unidades domésticas y de ayuda mutua, en algunas de las cuales se mezclaban personas de distinta procedencia y adscripción étnica. Además los kurdos estaban divididos internamente dependiendo de su procedencia. Al ser una comunidad étnica no respaldada por un estado-nación (sino siendo una minoría reprimida en múltiples estados nación) no existe una comunidad lingüística kurda homogénea, siendo muy difícil en algunos casos la comunicación entre kurdos de distintas regiones geográficas.

Las diferencias étnicas no suponían un problema directo en la convivencia cotidiana y hemos mencionado como existían grupos donde las distintas etnias y nacionalidades se mezclaban en proyectos de ayuda mutua; a pesar de esto existieron episodios de gran violencia entre los distintos grupos étnicos, vinculados a la tensión creciente en estos espacios de detención humanitaria y de lo que hemos encontrado ecos en otros espacios similares como el campamento de Grande-Synthe (analizado en este mismo capítulo, en la sección dedicada al análisis de la región de Calais). Sin embargo la represión étnica hacia los kurdos era todavía

evidente en el campamento⁷⁶¹, en los patrones de comportamiento de los propios kurdos y de los sirios-árabes, en distintos ámbitos de la vida social. La consecuencia más básica es que los kurdos se mantenían alejados de las autoridades, como se plasmaba en la propia distribución espacial del campamento. Los kurdos y los farsi, se habían asentado en las zonas más alejadas de la entrada al campamento, donde mayor espacio e independencia tenían respecto a los puestos de las fuerzas institucionales y, también, de las organizaciones de voluntarios; se asentaron en la zona oeste y sur respectivamente.

La zona oeste era una zona relativamente buena del campamento (ver imagen 4.10 en el Anexo II), pues tenía más espacio abierto y mayor vegetación que era positiva tanto para estar descansando, como para que los niños no tuvieran heridas al jugar (y caerse), pero sobre todo porque no se generaba tanto polvo como en las zonas rocosas. Esta zona también tenía las zonas de agua y de higiene cercanas, lo cual implicaba elementos positivos y negativos (como veremos más adelante). Sin embargo, se encontraban lejos de las organizaciones institucionales y voluntarias, lo que significaba que eran los últimos en llegar a cualquier reparto. Además, esta distancia también implicaba que la zona estaba menos iluminada de noche por los postes eléctricos. Esto no era un problema en sí mismo pero sí era un problema puesto que tuvieron más difícil “puentear” la instalación eléctrica de los mismos y casi ninguna tienda tuvo corriente eléctrica. La zona sur era la peor de todas. No tenía cerca ni la vía principal, ni una zona abierta como la zona anteriormente comentada. Los sanitarios y espacios de higiene también estaban lejos. Tampoco tenían fácil acceso para “puentear” la toma de electricidad. Era una zona sin ninguna ventaja relativa.

En muchas actuaciones de distribuciones existía el miedo a ser excluidos por ser kurdos frente a los árabes, lo que llevaba a una posición fuertemente reivindicativa. Hubo varios casos de protestas masivas. Esto derivaba de la tendencia de muchos voluntarios “novatos” de comenzar los repartos por la zona más cercana al almacén. Esto provocaba que si surgía cualquier inconveniente, ya fuera a causa de que anochecía antes de finalizar el reparto o se acababan los productos a repartir (ya fuera que se terminaran materialmente o se hubieran seleccionado los de mejor calidad o de un determinado tipo: por ejemplo el número 41 de sandalias de hombre o el 38 de mujer), esto suponía que los kurdos debían esperar o recibir materiales de peor calidad. Por esto, las voluntarias más experimentadas empezaban alternativamente los repartos desde cada una de las zonas, para garantizar que si un día era un colectivo el que recibía peor calidad o debía esperar, en el siguiente reparto fueran otros los que debían asumir los problemas del reparto. Como digo esto funcionaba de manera relativa. Siempre hubo la denuncia del trato preferencial que recibían los árabes, y en parte esta reclamación estaba fundamentada por la evidencia material. Esto se debía a un cúmulo de factores: la mejor posición estratégica (junto a los puestos de las organizaciones institucionales y voluntarias), la no distinción y la no preocupación por esta situación por parte de las instituciones y/o de las grandes ONG que realizaban acciones/repartos sólo esporádicamente, los fallos en la organización y distribución de todas las organizaciones (incluidas aquellas con las que colaboré) bien por una incapacidad, bien por una falta de consideración del problema o bien por la falta de experiencia de los voluntarios implicados. Esto también está vinculado a la

⁷⁶¹ Remitimos a la op. Citada de R. Stavenagen para situar el conflicto étnico entre los diferentes estados nación y las poblaciones kurdas.

falta de reconocimiento de los grupos étnicos en la organización de los espacios de “acogida”, algo que se deriva de que la única forma de reconocimiento está vinculada a los criterios de nacionalidad y de la teórica primacía del principio de no discriminación por nacionalidad, algo que era obviado en las islas griegas pero que aquí se mantenía como un elemento que impedía separar y conceder espacios diferenciados a los distintos grupos.

Una de las consecuencias más impactantes para muchas voluntarias era la negativa de muchos niños pequeños a jugar en grupos mixtos. Los niños árabes no compartían su pelota con los niños kurdos y viceversa. Era un reflejo de las formas de interrelación de los grupos. Una cuestión impactante fue comprobar cómo eran las familias nucleares los principales agentes de la confrontación étnica. Mientras que, como he dicho, existían grupos de personas solas en los que las fronteras étnicas se desdibujaban y se creaban proyectos comunes de vivencia y ayuda mutua entre ellos, las familias nucleares solían ser mucho más herméticas en sus relaciones interétnicas. Las agrupaciones de estas familias se realizaban siguiendo los patrones marcados por la combinación de pertenencia étnica y nacional; y era en este espacio donde desarrollaban su cotidianeidad sin interactuar por lo general con otros colectivos.

La tensión y confrontación étnica nunca fue explícita en la cotidianeidad, pero estaba latente. Un episodio particularmente grave nos demuestra la fragilidad del equilibrio entre las distintas comunidades: el 28 de Junio de 2016⁷⁶² la población yazidí (kurda y farsi-kurda, siguiendo la distinción que hemos realizado anteriormente) amaneció y se encontró con que los sanitarios que ellos tenían asignados (ver infra.) habían sido pintados con una serie de amenazas contra ellos y contra su integridad física. Nunca había habido una agresión étnica directa con anterioridad. Esta comunidad se organizó y decidió abandonar en masa el campamento de Katsikas, un total de 230 – 240 personas abandonaron el campamento. Esta decisión no debió ser fácil puesto que justo desde finales de mayo se había iniciado el proceso de pre-registro para realizar las solicitudes de asilo, proceso en el que no se podría garantizar su participación si abandonaban el campamento (cómo es el caso de aquellos que abandonan individualmente el campamento, ver infra).

El colectivo yazidí intentó ir a un campo cercano de Atenas, llamado Petra; sin embargo los miembros de ACNUR que se reunieron con ellos cuando comunicaron a todos su decisión de abandonar Katsikas les dijo que no podían ir, argumentando que en ese campo, preparado para unas mil personas, ya había una sobreocupación de unas doscientas y que las personas de dicho campo ya habían sido pre-registradas para la tramitación de las solicitudes de asilo. Finalmente se consiguió un espacio para ellos cerca del aeropuerto de Ioannina, en un edificio de dos plantas de con diecisiete habitaciones (espacios no compartimentados), gestionado también a través de ACNUR. No se sabía si sería una situación sólo provisional o pasarían allí el tiempo que durara el resto del proceso. El nuevo campamento se llamó Fineromeni. Es interesante destacar como no fue el ejército griego sino ACNUR, un actor humanitario institucional, el que adoptó una posición de autoridad en la negociación ante el problema de “seguridad” del abandono de un campamento de recepción oficial por un colectivo de más de

⁷⁶² Yo ya había abandonado el campamento, pero seguía en contacto con las compañeras que se quedaron allí y algunas personas exiliadas con las que mantuve amistad. Ellas me transmitieron esta situación.

200 personas; una muestra empírica de la interconexión entre los distintos actores humanitarios y securitarios.

Los yazidí asumieron la organización total de este espacio y el control de los recursos que se les iban entregando, pues eran un colectivo con una alta capacidad de organización interna y donde menos conflictos internos se generaban; a pesar de un espacio reducido para tantas personas gracias a su propia autogestión del espacio no hubo problemas logísticos de ningún tipo. Los yazidí, dentro de los grupos kurdos, han sido una de las comunidades que más han sufrido a lo largo de la guerra siria y del conflicto generalizado en la región. Entre otras razones han sido uno de los grupos más castigado por el fascismo del Daesh⁷⁶³. La situación de este pueblo ha sido tan dramática que ONU ha considerado que las atrocidades cometidas contra ellos por las distintas milicias del fascismo islámico, principalmente el Daesh, constituyen un “Genocidio” contra el pueblo yazidí⁷⁶⁴. Desgraciadamente, su situación particular no fue tomada en cuenta inicialmente y ha tenido que ser a causa de una situación crítica como esta que se han dispuesto medidas particulares, eso sí, paliativas y que no garantizan una disposición especial en el reconocimiento de sus derechos al asilo y la protección internacional como sujetos de persecución.

No todos los kurdos son yazidí, ni hablando de manera general ni en el campamento de Katsikas, por lo que siguió habiendo una presencia kurda importante en el campamento a pesar de la marcha de esta comunidad. Para los que se quedaron la situación se volvió más complicada y tensa tras este incidente que había puesto de relieve las fronteras étnicas como elemento de disputa y vertebración de los grupos.

8.4. Seres vivos / Personas. El gobierno humanitario en Katsikas.

Una de las cuestiones principales a la hora de definir la situación de las exiliadas en Katsikas es la definición negativa del respeto a los derechos humanos, vinculada a la lógica humanitaria, y en la prohibición de tratos inhumanos o humillantes. En la filosofía liberal, se ha mantenido una proposición negativa de libertad y de derechos, en el sentido que estos se definen por la no prohibición de la libertad o por la no violación de los derechos, simplificando las cuestiones potenciales que evitan su proposición constructiva (Berlin, 2005)⁷⁶⁵. Esta lógica que ha sido la lógica hegemónica del campo humanitario, o esta episteme en el sentido que le da Foucault como marco que define las condiciones de posibilidad (Foucault, 1968)⁷⁶⁶, tiene unos efectos directos sobre las personas, que en situaciones críticas no son tratadas como tal en un sentido amplio del término, sino como seres vivos, o mejor dicho como “seres vivientes” a quienes se

⁷⁶³ <https://www.hrw.org/news/2014/10/11/iraq-forced-marriage-conversion-yezidis>

⁷⁶⁴ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/IIICISyria/Pages/IndependentInternationalCommission.aspx> y la declaración de los miembros de la comisión independiente a este respecto <http://webtv.un.org/media/watch/commission-of-inquiry-on-syria-launch-of-report-%E2%80%9Cthey-came-to-destroy%E2%80%9D-press-conference-geneva-16-june-2016/4942947552001#full-text>

⁷⁶⁵ Me gustaría agradecerle a los profesores Federico Rahola y Félix Talego Vázquez su disponibilidad para discutir conmigo estos conceptos.

⁷⁶⁶ En este libro la definición más clara aparece en el prefacio (página 7), pero también es interesante el análisis que desarrolla sucesivamente, donde conforma y da complejidad a la construcción del concepto; muy recomendable es el la definición incluida en su análisis en la página 166.

presenta dar un trato no humillante con la mera satisfacción de las necesidades biológicas básicas, en un sentido más reducido incluso que el propuesto por Abrahams Maslow en 1943. Las consecuencias de este tipo de posicionamiento epistémico, que ahora pasaremos a señalar en el caso del tratamiento recibido por las exiliadas en Katsikas, conllevan un problema teórico, que se suma a los tantos problemas materiales que sufren estas personas.

Cómo Hannah Arendt (Arendt, 1977) nos recordaba y ahora otros autores se suman a recordar no casualmente en este momento histórico de crisis de lo político (Balibar, 2012), para los griegos no era, en absoluto, incompatible la libertad de los ciudadanos hombres con la esclavitud y la dominación sobre las otras personas que existían en la ciudad-estado (de la que la polis era una pequeña parte). En esta situación el problema se da en tanto que la visión que vehicula las prácticas de control⁷⁶⁷ sobre la población de Katsikas, la definición sobre los derechos humanos y los derechos fundamentales de las personas no parece encontrar una contradicción invalidante en el modo en el que se desarrollan dichas prácticas y los enunciados que ideáticamente se sostienen al respecto. Al menos no para que haya sido denunciado por parte de ningún organismo nacional, europeo o internacional.

Para analizar esta cuestión dividiremos los servicios recibidos en tres tipos: alimenticios, higiénicos y sanitarios. Estos servicios están vinculados a la configuración del espacio, del lugar, que en su configuración material se diseña como un milieu, como un lugar de interacción físico-social. Como se ve en esta primera catalogación, todos son servicios estrictamente necesarios para la sobrevivencia de las exiliadas en Katsikas. Categorías como servicios de ocio, o servicios religiosos o culturales, no han sido incluidos no por una decisión arbitraria si no porque simplemente no existían; posteriormente y por la iniciativa de las voluntarias se crearon algunos proyectos para intentar hacer frente este tipo de necesidades humanas y que recibieron una atención especial por parte de los actores securitarios y humanitarios institucionalizados⁷⁶⁸.

8.4.1. La asistencia alimentaria.

Las personas exiliadas en Katsikas recibían una alimentación básica por parte del ejército. En una primera instancia este se responsabilizó por sí mismo de las labores de preparación y distribución de la comida. La comida se preparaba en el interno del propio campamento, en una estructura prefabricada junto a los puestos de la policía y el ejército. La distribución se hacía, en el mismo lugar, a través de una mesa donde dos militares solicitaban la tarjeta familiar identificativa (aquella producida como resultado de las formas de conocimiento de los actores humanitarios) y apuntaban el número de raciones que el miembro o los miembros de la unidad familiar decidía llevarse (hasta un máximo de una ración por persona). La comida se servía a las 12.30-13:30, la cena a las 19:00-20:00. Los horarios eran relativamente flexibles pero el tiempo de reparto variaba significativamente de un día a otro en función de la calidad de la comida repartida. El día que se sirvió carne (un día en todo el mes que yo estuve en el campamento), una impresionante cola de familias estuvieron presentes y el tiempo de servicio

⁷⁶⁷ Prefiero usar este término al de asistencia, pues no existe, cómo tal, ni siquiera un proceso asistencialista, sino un mero control y mantenimiento sobre “seres vivientes”.

⁷⁶⁸ Aquí se ve la tensión que puede surgir entre colectivos de actores de “humanitarismo voluntario” y actores de “humanitarismo institucional”.

se alargó de manera muy significativa. La dieta básica consistía en pasta, legumbres (lentejas y garbanzos principalmente, aunque también alubias), y una variedad reducida de verduras; la combinación de platos posibles empleando estos elementos se repetía cíclicamente.

En un momento posterior el ejército delegó esta responsabilidad en una empresa privada, un catering subcontratado proveniente de Corinto. No conseguí conocer el nombre pero sí pude saber la procedencia de este catering por conversaciones con una tabernera de Katsikas. Esto se había convertido en un tema de debate y conversación en el interior del pueblo, puesto que en el concurso para hacerse cargo del catering del campamento de recepción oficial habían participado tres propuestas, dos de candidatos locales (del pueblo de Katsikas una, y otra de Ioannina la ciudad más cercana y con fuertes vínculos con su hinterland), y otra del candidato de Corinto que acabó siendo el seleccionado por el Ministerio de Defensa. La conversación se encendía acaloradamente porque se consideraba que no era posible que hubieran propuesto un mejor proyecto desde Corinto, si no que explicaban la concesión a esta empresa como parte de una trama de corrupción (algo de lo que yo no tengo mayor constancia o prueba).

En cualquier caso las características básicas del servicio alimentario no cambiaron, si no que se intensificó las características que hemos descrito. Una mayor rigidez en los horarios y una mayor rigidez en el control sobre el número de raciones. Esto se debía principalmente a que la empresa contratada obtenía su pago en función del número de raciones distribuidas diariamente. Existieron ante esto numerosas protestas por la calidad de la comida, llegándose a producir episodios tensos frente al puesto de distribución de alimentos.

Otra cuestión importante fue el uso de cerdo en las comidas ofrecidas. La mayoría religiosa en Katsikas era la práctica del islam. En algunas, muy pocas, ocasiones la comida tenía algo de carne. Hubo algunos episodios concretos donde existió la duda, con el consiguiente conflicto de intereses que esto generó entre los miembros de la comunidad musulmana en Katsikas, que la carne contenida fuera de origen porcino. Esto empeoraba por el carácter procesado de los productos cárnicos que incluía la comida en esas ocasiones, haciendo no distinguible la procedencia concreta de los mismos. Un buen ejemplo fue que, uno de los últimos días en los que el ejército se responsabilizó de la alimentación ofreció “bocadillos” de “nugget”, siendo teóricamente de pollo; las personas al probarlo y asegurar que “eso no es pollo” y al tener dudas sobre el origen animal de las mismas prefirieron el ayuno.

Frente a tal situación algunas organizaciones voluntarias comenzaron a implicarse en la asistencia alimentaria, con el objetivo declarado de mejorar la nutrición. La “Tea House Relief” impulsada por LHR suponía y permitía disponer de un recurso fundamental para la sociabilización entre las personas. El té como elemento vehiculante de la relación social era lo más fácil de ofrecer a cualquier residente o visitante. Poder disponer de este recurso, tanto alimenticio como simbólico, de manera accesible era una mejora significativa aunque materialmente pudiera tomarse como insignificante. El proyecto de una cocina voluntaria, llevada como dijimos primero por la organización “Soup y Socks” y posteriormente por “Acción directa Sierra NORTE”, tuvo un impacto material mucho mayor. La función de estas cocinas era proporcionar un suplemento alimenticio a la dieta ofrecida por los medios institucionales del campamento. Este suplemento se concretaba en una cena más tardía, en torno a las 21:00, y

por un complemento alimenticio enfocado principalmente a los niños y bebés, consistente en el reparto de leche de continuación y compotas de fruta triturada.

El reparto del complemento para los niños se repartía en el “Baby Hamman”, allí se les entregaban tras el baño estos productos alimenticios e igualmente otros vinculados con el cuidado de los menores, principalmente biberones, chupetes, y, sobre todo, pañales. Este proyecto es una continuación de la justificación inicial de la presencia de Olvidados en terreno. Esta organización llegó con un proyecto llamado “*milky way*”, centrado en proporcionar alimentos y otras necesidades básicas para bebés y niñas en temprana edad, el centro de dicho proyecto era la entrega de leche de continuación. Fue la constatación de las grandes deficiencias organizativa y asistencial del campo lo que llevó a permanecer allí.

La implicación de las organizaciones que hemos llamado de “humanitarismo voluntario” tiene mucha relevancia, puesto que al igual que hemos visto en Calais y en Ventimiglia, en torno a los repartos de alimentos se articulan estrategias de gobierno basadas en el milieu como marco regulador de relaciones sociales y también como ámbito de generación de conocimiento. En el campamento de Katsikas estas actividades fueron inicialmente toleradas cuando era el ejército el responsable de los repartos y la distribución de alimentos, porque permitía suplir las deficiencias de este reparto y reforzaba la fijación al campamento de los exiliados, especialmente de las familias nucleares con niños a cargo. Posteriormente, con la introducción de un servicio de catering privado, hubo un momento de tensión que se superó rápidamente cuando la empresa comprendió que la participación de estas ONG no suponía una competencia sino que les permitía abaratar costes: los exiliados que acudían en escaso número a la cena ofrecida por el catering ya que preferían la comida ofrecida por las ONG. Estos repartos imponían una regularidad en el comportamiento de los exiliados, que se agrupaban cotidianamente en la entrada del campamento para recibir las raciones y preparadas de comida y se hacían visibles a las autoridades (cuyo puesto estaba a escasos metros).

Pero además está la creación de cocinas improvisadas por parte de las personas exiliadas. Ya al aire libre, ya aprovechando tiendas que habían quedado vacías (por el abandono de unidades familiares del campamento, algo que trataremos más adelante), las mujeres principalmente y algunos hombres empleaban materiales desechados en el campamento como elementos para crear pequeños hornos o fuegos donde cocinar. Una de las peticiones comunes a las voluntarias eran utensilios de cocina, teteras, ollas, o alimentos para cocinar (como aceite o cebollas). Ante la imposibilidad de suministrar estos productos (especialmente los útiles de cocina, pues en alguna ocasión se realizó repartos de alimentos), la solución de algunas familias fue gastar parte de sus escasos recursos para comprar los mismos. La importancia de la cocina propia se demostraba así más allá del valor nutritivo como un aspecto simbólico importante en la cotidianeidad de las personas, que podía representar una normalidad y una situación positiva. Esto demuestra que, a pesar de que la asistencia de las ONG mejoraba objetivamente la nutrición de las personas exiliadas, no ofrecía la dignidad que implicaba la autonomía y el control de la propia dieta.

Un problema distinto, y que nos conecta con el siguiente conjunto de servicios básicos, es el relativo a la cuestión del agua. Las fuentes de agua potable en Katsikas eran de uso

completamente libre, pero su situación era completamente insalubre al mismo tiempo (ver imagen 4.12.). Situadas junto a la valla perimetral, las fuentes eran simples conjuntos de cuatro grifos de palanca. No había ninguna instalación adicional, ni siquiera la más básica para la recogida de las aguas sobrantes. Esto provocaba que se estancara agua en torno a las fuentes, con los consiguientes problemas de salubridad que esto implicaba. La situación se agravaba por la cercanía de estos puntos de agua de los depósitos para basura y de los sanitarios móviles, cuyo deterioro o mal funcionamiento (por causas técnicas o de mal uso) provocaba que los depósitos químicos, las aguas fecales y las aguas estancadas de las fuentes se mezclaran, sobre todo los días de lluvia por la falta de canalización (ver imagen 4.13.). Esto provocaba que las zonas de fuentes fueran las más pestilentes del campamento, destacadamente la zona oeste.

8.4.2. Los servicios higiénicos.

Si nos referimos a los servicios higiénicos los problemas son de otro tipo. La contratación de los sanitarios a una empresa, TOI TOI y DIXI, fue una decisión que se tomó desde los orígenes del campamento. Esto es algo organizado a nivel nacional, por el Ministerio de Defensa⁷⁶⁹. Además se sumaba el par de estructuras prefabricadas con duchas. El problema más grave es que no se tuvo en cuenta ninguna necesidad particular de las personas para esto, ni culturales ni diferencial entre sexo-género y edad. Esto se sumaba a los problemas derivados de la insuficiencia material de los dispositivos para la higiene personal. Las duchas y los sanitarios eran insuficientes. Un total de ocho duchas y treinta sanitarios⁷⁷⁰ para un colectivo que llegó a tener cerca de mil quinientas personas en el momento de máxima ocupación. La falta de separación por género significó en la práctica una apropiación efectiva por los hombres, sobre todo de las duchas. Esta situación de imposibilidad de tener un espacio común para el aseo y la higiene personal culturalmente aceptable supuso que las mujeres debieran asearse, en unas condiciones muy precarias, en el interior de sus propias tiendas empleando el agua colectada, calentándola si tenían opción o fría.

Ante esto las ONG de humanitarismo voluntario crearon el espacio del “Hamman de mujeres” que, como hemos dicho anteriormente, se convirtió en un espacio central de la sociabilización entre mujeres en el campamento⁷⁷¹. En el Hamman se hablaba de los problemas cotidianos, de las expectativas para el viaje más allá de Grecia, de las hijas y los maridos, etc. Allí relataba esto a las otras, y aprovechaba para consultar posibilidades de acción, incluso a las voluntarias que cooperaban con ellas. Se creaba así un lugar que proporcionaba la conexión necesaria para que entre mujeres se diera una comunidad de ayuda mutua, de apoyo material y emocional. Las dificultades específicas, el apropiamiento por parte de los hombres de los pocos lugares comunes, la mayor vulnerabilidad ante las deficiencias materiales; todo ello podía ser compensado con el fortalecimiento de unos lazos de colaboración social entre las mujeres, algo especialmente importante para aquellas que no tenían lazos con otras unidades

⁷⁶⁹ Me baso en esta afirmación en mi propia experiencia al haber visitado otros lugares de recepción y campamentos como El Pireo y Elleniko, además del propio campamento de Katsikas.

⁷⁷⁰ El número de sanitarios aumentó a posteriori, alcanzando a finales de verano unos setenta aproximadamente, según comentaron los compañeros con los que guardé contacto.

⁷⁷¹ Personalmente era un espacio al que no podía acceder y por ello perdí la oportunidad de conocer a las mujeres en un espacio propio y de gran autonomía. Una compañera (y amiga) era mi informante.

familiares y, especialmente, para aquellas que venían solas con sus hijos. Y digo podía porque no fue así. Algo más de un mes después de que se creara este lugar, las autoridades militares del campamento decidieron destruirlo; la explicación fue que ellos no habían dado el consentimiento y que el emplazamiento debía ser aprovechado para crear otras estructuras. Sin embargo ellos fueron informados previamente, como para toda acción que realizaban las ONG, y no se construyó posteriormente nada en dicha posición. La única explicación plausible para esta actuación de los agentes securitarios es la búsqueda de preservar el *statu quo* y evitar el nacimiento de fricciones internas en los colectivos de exiliados que podían originarse desde este espacio social. Así se intervino suprimiendo el Hamman de mujeres para evitar la distorsión del milieu establecido.

Por otro lado, respecto al uso de los sanitarios, no se tuvo en cuenta que muchos provienen de una tradición cultural donde las necesidades fisiológicas se realizan de una manera distinta, “a la turca” como lo conocemos informalmente, en posición fetal o en cuclillas. Esta diferencia y la no aplicación de criterios culturales supusieron un mal uso de las instalaciones al intentar mantener los hábitos en unos espacios que no estaban adaptados para ello. La consecuencia inmediata es que muchos de los sanitarios quedaban “inhabilitados” por las deposiciones fuera del colector. La empresa encargada de este servicio debía limpiar los sanitarios una vez al día. Pero los operarios no recibían ningún control por parte de las autoridades encargadas del campamento. Las voluntarias, ante la demanda de las personas exiliadas y alarmados por la situación, realizaron una doble labor. En primer lugar hacer de intermediarios y denunciar la situación a las autoridades militares. En segundo lugar encargarse personalmente del seguimiento de la limpieza realizada por los operarios de la empresa encargada. Ninguno de estos intentos funcionó, o al menos no terminó de solucionar la situación. Para las personas que debían vivir allí día a día, la solución inmediata a este problema fue la creación improvisada de tiendas-baños, que era el uso como sanitarios por parte de los habitantes de tiendas que habían quedado vacías. Esto provocaba problemas mayores porque estas zonas no eran posteriormente limpiadas por nadie, lo que dejaba estas tiendas como puntos de infección y pestilencia.

Esta situación de hecho empeoró significativamente cuando grupos de exiliados, principalmente los que se encontraban en la zona central del campamento, decidieron mover los sanitarios al interior de las calles de tiendas. En estas calles interiores el servicio de limpieza de la empresa no podía acceder con el camión preparado para esta labor (contaba con un depósito para reponer la solución química que disolvía los excrementos y con un tanque de productos de limpieza que usaba para esterilizar a través de una manguera). El problema se agravaba cuando los sanitarios caían por el viento, se abrían fugas en los depósitos químicos o se anegaban de agua por culpa de las lluvias e inundaciones en el campamento (ver imágenes 4.15. y 4.16.). Esta situación de insalubridad impactaba de manera especialmente vulnerable en mujeres y menores. El tabú social a la desnudez pública ponía a las mujeres en la difícil tesitura entre elegir el uso de estos insalubres sanitarios móviles o alejarse mucho del campamento para evitar poder ser vistas. Los menores no tenían el mismo problema, sino que tenían sufrían una imposibilidad real de usar los sanitarios móviles. Al usar los sanitarios móviles las mujeres sufrían el riesgo de infecciones de orina, de infecciones vaginales, de contraer hongos. De hecho la gran mayoría los padecía cuando yo estuve allí.

Sin embargo, la situación dio un giro importante cuando se realizó un reparto de los sanitarios entre la población: a cada comunidad/vecindario (veremos esto en el siguiente apartado) se le asignó un número de sanitarios de los que responsabilizarse de su mantenimiento y limpieza. En primera instancia hubo reticencia por parte de algún grupo, pero ante el compromiso de la mayoría el reparto siguió adelante y permitió una apropiación colectiva de los mismos. El resultado fue una mejora significativa del estado de los sanitarios, a pesar de que algunos problemas se mantuvieron. El control grupal de su uso y mantenimiento era apoyado por el trabajo de los voluntarios, que seguían ofreciendo apoyo y acompañamiento además de proporcionar el equipamiento básico para esta labor (guantes, mascarillas, palas, etc).

Merece la pena hacer aquí un inciso y señalar la imposibilidad de comunicación entre los miembros del ejército griego y las personas exiliadas en Katsikas. En todos los días que yo estuve nunca vi un intérprete. El problema era aun mayor puesto que ningún policía ni militar, con las honrosas excepciones del “policia amigo” Dimitrio, sabía hablar inglés más allá de una leve presentación. Por ello hacer de intermediario era complicado. Cuando se quería presentar o defender una cuestión importante frente a las autoridades, el proceso seguía una cadena complicada que pasaba desde el “denunciante”, la persona exiliada que intentaba transmitir su problema a una voluntaria, este después se lo transmitía a alguno de los pocos voluntarios griegos que colaboraban en el campamento, y por último eran ellos los encargados de hablar con los policías o militares, generalmente estos segundos. Esta comunicación jerarquizada era parte de una forma de interacción muy particular entre actores securitarios y exiliados, que se basaba en una desconexión absoluta entre ambos grupos mientras se mantenía una situación de dependencia de los exiliados hacia las autoridades que eran el único referente que tenían como vínculo a las burocracias estatales de las que dependía su situación jurídico-administrativa. Por su parte, los actores securitarios mantenían una posición de gestores y agentes de control de la integridad física y social, pero su interacción era mínima y se basaba en la no intervención como rutina básica, la observación de las dinámicas y la generación de conocimientos, y la respuesta extremadamente violenta (en muchos casos indiscriminada) ante cualquier situación de tensión entre colectivos de exiliados o entre exiliados y voluntarios.

8.4.3. La asistencia médica.

No existía un servicio médico permanente en el campamento de Katsikas. Un médico militar asistía al campamento dos o tres veces por semana. A este servicio se sumaba el voluntariado de algunas alumnas de medicina de la Universidad de Ioannina que se desplazaban al campamento con una regularidad similar. Sin embargo esto provocaba otros problemas ante la queja de los refugiados sobre la poca capacitación y experiencia de estas personas que no podían recetar ni suministrar medicamentos sin consultar al médico oficial para que ratificara su diagnóstico (además de por razones legales). Si este médico detectaba cualquier tipo de problema, pedía la recogida del paciente en ambulancia y era enviado al hospital. El desplazamiento de vuelta corría a su cuenta, lo que provocaba que debieran gastar en un taxi para volver al campamento o que, las familias sin recursos, debieran esperar allí horas hasta que alguna voluntaria pudiera tener acceso a un coche para ir a buscarlos y traerlos de vuelta, ya que la distancia era irrealizable a pie y no existía ningún transporte público. Para las personas que no sabían hablar inglés la situación era muy complicada, pues no podían comunicarse con los doctores que los atendían. Esto implicaba que, en casos graves, otra

exiliada (que poseyera esta aptitud) debía acudir con ellas al hospital para intentar mediar entre las enfermas y las doctoras. Esto no siempre garantizaba el éxito del proceso puesto que tampoco todos los médicos sabían hablar inglés o poseían un conocimiento muy básico.

El servicio en el hospital era gratuito. A pesar de esto, una nota positiva, no se suministraban las medicinas para hacer frente al tratamiento. Para obtenerlas, si habían ido al hospital, debían pasar a comprarlas por una farmacia; sin embargo, en el propio campamento no se realizaban recetas para farmacias, si no que se atendía a los pacientes y se los medicaba de acuerdo con lo disponible allí. Me gustaría ejemplificar los problemas que esto conlleva con dos casos, uno colectivo y otro particular⁷⁷²:

Las condiciones de insalubridad descritas provocaron que las mujeres sufrieran dos graves problemas. El primero, complicaciones pre y posparto. Las mujeres que iban a dar a luz eran llevadas al hospital, tras lo cual permanecían allí dos días en observación y luego eran dadas de alta clínica y debían, de la misma forma que los enfermos, volver por su cuenta al campamento. Allí las condiciones eran críticas para los recién nacidos. Esto provocó que dos mujeres perdieran a sus hijos tras dar a luz en los primeros días de vida. Otras tres perdieron a sus hijos en el parto. Ninguna recibió una asistencia psicológica apropiada tras esto. La segunda situación que afectó al colectivo de mujeres de manera grave fueron las infecciones vaginales, de orina y los hongos. Estas enfermedades no eran tratadas efectivamente en el campamento, ni se las consideraba suficientemente graves para derivar a estas mujeres al hospital. A esto debemos sumar que la mayoría no fueron atendidas ni disfrutaron de una revisión médica antes de recibir un tratamiento. El problema es que los médicos que estaban en el campamento eran hombres. Sólo durante una estancia de un grupo de MSF, en el que participó una médica, se pudo tener un conocimiento real de este problema. Sin embargo este grupo sólo estuvo una semana y no pudo más que sentar las bases de cómo debía realizarse un seguimiento y cura particular para este grupo de mujeres enfermas. La cura que se realizaba previamente para ellas era el uso de antibióticos generales (en el caso particular veremos cómo se empleaban estos, y los problemas derivados) o de medicamentos paliativos del dolor y antiinflamatorios para días de especial dolor o molestia; algo completamente desaconsejable medicamente pues no soluciona el problema y puede crear otros nuevos. Sin embargo esa fue la decisión al no disponer de medicamentos específicos, pero sobre todo al no considerar grave esta situación pues incluso si se dispusieran debería realizarse una serie de pruebas clínicas para determinar qué tipo de hongo o infección debe ser tratado específicamente. A pesar de su preocupación esto no podía afrontarse por parte de las mujeres voluntarias que trabajaban este problema con las exiliadas. Ellas optaron por una cura paliativa pero que no solucionaba el problema, la aplicación de unas medidas de higiene y el uso de unos productos particulares en las mismas para contener y mitigar la extensión de los hongos y la infección subsecuente lo que, sin embargo, no podía eliminar el hongo del organismo. Ante esto alertaron que en un momento de mayor dificultad y estrés, de problemas o fragilidad en la salud, era posible que estos procesos de enfermedad se agravaran y complicaran la situación de las mujeres.

⁷⁷² Mi ignorancia en temas médicos no me impide realizar este análisis. Le agradezco a María Paramés y Natalia González su ayuda a la hora de entender estas situaciones.

El caso particular es el de Ahmed⁷⁷³. Este señor, que rondaba la cincuentena de edad, sufría una infección menor. Durante tres semanas mantuvo esta infección. En las mismas iba periódicamente a ver al médico que se encontraba en el campamento con su amigo Firas, quién hablaba inglés. El médico nunca era el mismo de semana a semana, por lo cual cada vez había que explicarle la situación de Ahmed. Cada vez que fue le suministraron antibióticos generales en el momento y para dos días (lo no era suficiente para cumplir el ciclo mínimo de antibióticos). Al ir cambiando de médicos y no existir un registro o historial del paciente, los antibióticos que se le suministraron variaron. La infección no se curó y el dolor y la hinchazón persistían. Tras estas tres semanas en el campamento con la infección localizada una noche Ahmed sufrió un shock y tuvo que ser hospitalizado. La infección había alcanzado el torrente sanguíneo (sepsis en sangre) y le provocó una pericarditis que fue interpretada como un infarto en primer momento. Estuvo hospitalizado durante dos semanas, en las que su amigo Firas lo acompañó en todo momento, durmiendo junto a él en el hospital. Las deficiencias en las disposiciones de un sistema sanitario apropiado estuvieron cerca de costarle la muerte a Ahmed, y demuestra que una política de austeridad a la hora de ofrecer servicios necesarios (médicos en este caso) no significa una mejor gestión de los recursos, ni un ahorro real en términos económicos, puesto que situaciones fáciles de solucionar, o mejor aún, de prevenir, pueden desembocar en riegos reales para la vida de las personas. Ni siquiera en el aspecto económico, único ámbito a través del que se intenta justificar y legitimar este tipo de organizaciones austeras de la recepción de exiliados, existe una eficiencia real.

Para finalizar la descripción de los servicios de salud debemos señalar su ausencia, cuya ausencia más destacada era la ausencia total de asistencia psicológica. Muchas personas necesitaban tal asistencia, como era previsible para un colectivo de exiliados de guerra y que han sufrido la persecución, la pérdida de seres queridos, la muerte de algunos, grandes pérdidas materiales, la humillación de verse en situaciones críticas, la marginación social a su llegada a Grecia, etc. Me gustaría ilustrar esto con otro par de ejemplos, ambos en este caso personales.

Ahmed, el hombre de cincuenta años que sufrió la sepsis y la pericarditis descrita en el caso anterior, es el protagonista una vez más de mi primer caso. El, sufriendo la infección todavía antes de ser hospitalizado, había vivido junto a su amigo Firas una situación de humillación por parte de un voluntario⁷⁷⁴ que les había acusado de robar cuando en realidad estaban colaborando a almacenar unos productos de cocina. Esta humillación provocó la cólera de Firas que, aprovechando su capital cultural – su conocimiento del inglés –, reprochó duramente al voluntario su actitud y señaló varios fallos frecuentes en la organización de este

⁷⁷³ El nombre es inventado, igual que el del amigo que lo acompañó.

⁷⁷⁴ Los voluntarios, incluso aquellos con mejores intenciones, pueden llegar a provocar un mal a las personas que buscan ayudar. No podemos pensar en los voluntarios ni en sus proyectos dentro del campamento como una praxis pura y bondadosa libre de contradicciones y faltas. Esto sería esencializar el proceso de acompañamiento, que puede oscilar desde el asistencialismo disciplinario a la colaboración respetuosa, sensible y humana. Si se han señalado los proyectos de mayor repercusión positiva, y que se encuadran en este segundo polo, ha sido para mostrar cómo incluso este tipo de actuaciones forman parte de las nuevas dinámicas de gobierno de las migraciones. Muchos más proyectos se intentaron y no funcionaron por los problemas que generaban. E incluso dentro del mejor de los proyectos puede haber comportamientos puntuales por parte de voluntarios que supongan una vejación o humillación, o que sean interpretados de esta manera por los exiliados.

tipo de actividades. Sin aceptar disculpas ambos se marcharon. Yo había intentado mediar e intentar diluir la situación representándola como un simple malentendido, algo que no era real pues este tipo de episodios no era la primera vez que pasaban ni sería la última y, cada vez que sucedía, provocaba un sufrimiento y una enorme frustración a las refugiadas que colaboraban con los voluntarios y se veían reprendidas por otro que no sabía de su colaboración. Al ser imposible solucionar la situación seguí a Ahmed y Firas hasta su tienda. Me acerqué y les pregunté si podía pasar, y ellos me aceptaron completamente diciendo que no tenían ningún problema con nadie, pero que ya no pensaban colaborar más. Me senté con ellos, y pasamos un rato en el cual yo intentaba disculparme (algo que era sincero pues sentía profundamente la situación en la que les había colocado cuando fui yo quien les pidió que me ayudaran a transportar las cosas al almacén) e intentaba hacer pasar el conflicto como malentendido (aunque sabía que era una dinámica frecuente fruto de la autoridad que asumían los actores humanitarios sobre la organización del campamento). Progresivamente fue llegando más gente y la conversación fue variando, hasta el punto en el que se discutía acaloradamente por qué se los trataba mal en Europa (yo seguía la conversación porque la mayoría intentaban hacerme un “resumen” en inglés de lo que acababan de decir en árabe). Ahmed, uno de los hombres de más edad del grupo, no solía hablar mucho, ni usaba la práctica cultural común entre los sirios de alzar la voz cuando se quería afirmar categóricamente algo y señalar la posición superior de la propia argumentación en una discusión. Cuando comenzó a hablar, tranquilo y pausado como de costumbre, lo que se había convertido en una discusión de bar se tornó en silencio. Estuvo hablando durante lo que a mí me pareció mucho tiempo. Nadie le replicaba al hablar, y progresivamente todos iban bajando sus miradas. Yo no lo comprendía en absoluto, pero de vez en cuando me señalaba, algunas veces de manera inquisitiva, otras creando una especie de balanza y señalando la puerta, otras como un sujeto más al señalarlos a todos... Cuando terminó su discurso, que debió ser muy emotivo por la reacción de los otros hombre de la tienda, miró a Firas y le pidió que me tradujera. Firas simplemente negó con la cabeza, estaba conmovido. Entonces Ahmed sacó su móvil y me enseñó una foto de él mismo, trajeado, con el pelo arreglado, bien afeitado y con un bigote prominente. “Yo en Siria” me dijo. Entonces pasó a señalarse su rostro, con el pelo rasurado y también la barba y el bigote que tendrían tres días, “Esto es Europa”. Me volvió a enseñar la foto, y entonces se agarró las ropas que llevaba y repitió “Esto es Europa”, nuevamente la enseñó y se señaló ahora la herida infecta que posteriormente lo llevaría al hospital y volvió a afirmar “Esto es Europa”. Guardó silencio unos segundos y volvió a mirar a Firas y a señalarme, esta vez sí le tradujo. Me dijo que había salido de Siria para no morir en la guerra, pero que ya no quería estar aquí, que estar así era peor que estar muerto. Ahora volvería a Siria, con su mujer, sus hijas y sus hijos, y que si tenía que morir allí sería mejor que seguir viviendo así. Esa vez fue la última que vi a Ahmed antes de que fuera internado en el hospital.

El segundo caso que quiero presentar es el de un hombre joven, conocido por ser problemático y por estar ebrio cada día. Un día, entró en el almacén y comenzó a amenazar a un voluntario hombre porque este se encaró con él; este enfrentamiento vino provocado porque se estaba llevando un material de la puerta y no hacía caso a la joven voluntaria que estaba encargada de vigilar la puerta, quien le gritaba para que lo devolviera. Yo estaba en el almacén e intervine cuando el enfrentamiento se convirtió en un forcejeo entre otro voluntario, la voluntaria y este joven exiliado. El reclamaba que le dieran ropa (saltándose el

turno de reparto establecido)... Al terminar la situación, fui a hablar con María y Berta, las coordinadoras más veteranas que estaban en ese momento por casualidad en el almacén. Perdí los nervios frente a ellas exigiéndoles una solución a esto. María, me agarró la cara, y me preguntó si sabía cómo se llamaba. Le decían “Abu Amir”⁷⁷⁵, lo que quiere decir el padre de Amir, algo que era común entre los hombres, especialmente los árabes, que se llamaban mutuamente como “Abu tal”/ “Padre de tal”. Entonces María siguió “Pues ¿Has visto alguna vez a su mujer o a su hijo? No, ¿verdad? No están en Siria esperando. Este hombre salió de Siria porque vio como una bomba caía sobre su casa donde estaba su mujer embarazada y sus padres. El habla de su hijo como si hubiera nacido pero nunca llegó a tenerlo y todos lo llaman como el padre de Amir a pesar de que nunca nació. Te lo digo para que contextualices. Si yo estuviera en su situación estaría mucho más borracha que él”.

La falta de asistencia psicológica para personas que habían sufrido episodios traumáticos y un proceso tan duro emocional y anímicamente como el exilio suponía que la situación de muchas degenerara en serios problemas psicológicos, como la depresión, la ansiedad, el estrés, o en salidas externas como los episodios de violencia o el alcoholismo.

8.4.4. La seguridad en el campamento.

La seguridad en Katsikas es el ejercicio de un poder securitario (y disciplinario). Las personas eran consideradas como una amenaza, un riesgo probable, ante el cual las medidas de vigilancia, de represión en el caso y el control era, desde esta perspectiva, imperativo mantener.

La presencia de la policía en Katsikas era cotidiana y tan numerosa como la de los militares, responsables directos del campamento. Sin embargo la policía no tenía unas funciones amplias, su única función era mantener la seguridad. ¿Qué seguridad? ¿De quién? La seguridad a la que se dedican es a la de las instalaciones, a las de las organizaciones y voluntarios miembros presentes allí, a la de la población nacional, a la del territorio. Su labor no consistía en un servicio a las personas exiliadas en Katsikas: como ellos mismos declaraban estaban allí para proteger a los voluntarios y trabajadores del campamento, no para dirimir disputas.

Sólo en algún caso puntual, como una pelea nocturna, los policías intervenían. En estos casos la intervención suponía la detención de todos los implicados, sin distinción entre ellos en función de su responsabilidad. Los detenidos (siempre hombres) eran llevados durante 24 o 48 horas a los calabozos en Ioannina, tiempo tras el cual se los devolvía al campamento. En todo el tiempo que yo estuve allí sólo hubo una ocasión de este tipo, en la que tres agresores y el agredido fueron llevados y recibieron la misma pena. En otro caso de mayor importancia, que fue la pelea en el seno de un grupo de hombres jóvenes, la policía no sólo no intervino si no que se retiró del campamento. Formó a las puertas del mismo con un contingente importante de agentes de seguridad uniformados y equipados con material anti-disturbio y esperó en las afueras del campamento mientras ordenaba que los voluntarios presentes abandonaran el mismo. Así cuando la cuestión era interna a las personas exiliadas, la seguridad no era necesaria. Se realizaban castigos ejemplarizantes como la detención colectiva y las noches en el calabozo.

⁷⁷⁵ Los nombres no son verdaderos tampoco aquí.

Por otra parte, las amenazas externas hacia el interior del campamento no eran abordadas. Presentaré dos ejemplos muy concretos, que no eran dinámicas generalizadas en Katsikas pero que pueden ser representativas de tendencias más amplias.

El primer caso fue el de un grupo de jóvenes que se encontraban en las cercanías del pueblo. Estando de paseo (algo muy normal entre los jóvenes, muchos de los cuales preferían gastar su tiempo en las plazas del pueblo antes que en las calles del campamento para evadirse de su situación) llegaron a una zona de naves. En ella un par de operarios los llamaron y acordaron con ellos que descargarán dos camiones. Al final del día de trabajo (que según ellos fue toda la tarde) a cada uno les dieron diez euros. La explotación laboral, aunque consentida en este caso, no deja de ser un peligro real que nace de una situación de indefensión de estos muchachos.

El segundo caso es algo más complejo. Karzan, un hombre que se encontraba en el pueblo, fue abordado por una mujer. Él hablaba inglés y la mujer también hablaba algo. Ella en primer lugar le preguntó a qué se dedicaba, le ofreció trabajo proponiéndole que hiciera una pequeña reforma en su casa y estuvieron negociando el precio. Para hacer esto lo invitó a tomar un café en una terraza donde estuvieron hablando un buen rato sobre el trabajo y negociando el precio, etc. Tras un rato empezaron a hablar de la familia de Karzan y sobre temas más personales. Creyendo la señora que se había ganado ya su confianza, pasó al tema que había ocasionado su acercamiento. La señora le dijo que ella quería adoptar a una niña. Karzan le dijo que los niños que estaban en el campamento no estaban abandonados, que todos tenían padres y madres que estaban con ellos o que los esperaban en otro país de Europa; le dijo que si quería ayudar a unos niños que acogiera a una familia en su casa y les diera la posibilidad de educarse a los niños. La mujer dijo que no, que ella no podía ocuparse de una familia, que sólo tenía espacio para una niña. Le preguntó si no podría organizar el encuentro con algunos padres que estuvieran dispuestos a dar en adopción a su hija. Karzan reaccionó con prudencia y le dijo que no sabía si la podría ayudar, que lo llamara otra vez para verse en una cafetería de carretera que era el lugar más cercano al campamento. La mujer se despidió diciéndole que podía ayudar a la familia dándole algo de dinero y que cuidaría bien de la niña, para la cual también estableció una serie de requisitos (menor de cuatro años, guapa, preferentemente rubia). Karzan volvió para contar esta situación al campamento y pidió que alguien del grupo de voluntarios lo acompañara al encuentro para sacarle una foto a la mujer y almar a la policía y a todos los voluntarios frente a esta situación y sobre esta persona. De Katsikas no han desaparecido niños, pero los más de 10.000 menores (no acompañados)⁷⁷⁶ que han desaparecido en Europa durante la “crisis de los refugiados” son más que suficientes para justificar este tipo de situaciones como un riesgo y una amenaza real.

Sin embargo, el enfoque securitario y el tipo de ejercicio de poder que implicaba se ve en mayor medida cuando las personas exiliadas estaban fuera del recinto del campamento de Katsikas. A mediados de abril se produjo una manifestación pacífica por parte de las residentes

⁷⁷⁶ Según el informe de Europol del 22 de Febrero de 2016: <https://www.europol.europa.eu/content/migrant-smuggling-eu>. Este informe creó un debate al respecto en el Parlamento Europeo sobre la cuestión: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20160419IPR23951/Fate-of-10000-missing-refugee-children-debated-in-Civil-Liberties-Committee>.

en este campamento. La protesta se desarrolló a través de una sentada en una carretera importante de la región. En ella participaron todos los colectivos, sin restricciones ni étnicas, ni por nacionalidades, ni de sexo-género. Esta acción tenía un profundo sentido simbólico: el objetivo era cortar el camino por el que tantos querían transitar, igual que su camino hacia Europa había sido cortado por las autoridades griegas, macedonias... Esto contradecía lo que podría suponerse de antemano, puesto que no era por las duras condiciones del campamento que eran y son tantas: alimenticias, higiénicas, logísticas, etc. La protesta fue secundada por actores del humanitarismo voluntario (pero no por los actores del humanitarismo profesional ni institucional). A pesar de ser pacífica se saldó con una intervención de los cuerpos policiales que cargaron contra los manifestantes provocando heridos que después fueron llevados al campamento sin la debida atención médica hasta la mañana siguiente. El testimonio de uno de mis informantes fue muy esclarecedor y resume su visión de la situación: *“Han cortado nuestro camino, por eso nosotros cortamos el suyo. (...). No es una cuestión de comida, ni de ropa (lo que suponían la mayor parte de los actores humanitarios era que era una protesta por la mejora de las condiciones). Es una cuestión de dignidad; necesitamos seguir con la vida. Estábamos acostumbrados a trabajar, aquí sólo podemos comer y dormir. (...). Yo no tengo nada en contra de este país, ni de Europa, es Europa la que nos odia. Odian a personas como yo, odian a mujeres, odian a niños...”*.

Pocos días después, dos autobuses llegaron al campamento, con un nuevo contingente de exiliados que, una vez más, habían sido trasladados sin ser informados de a dónde se dirigían. Cuando llegaron a la entrada las residentes de Katsikas salieron del campamento y se dirigieron directamente a los recién llegados para advertirles de las duras condiciones del campamento, por ejemplo que (hasta mediados de abril) seguían durmiendo en sacos de dormir sobre un suelo empedrado – intencionadamente, como explicábamos, por el ejército para evitar que el suelo se convirtiera en un lodazal con las lluvias – y contando sólo con unas pequeñas esterillas y la propia lona de la tienda como aislantes. Pero la alerta iba más allá y se centraba en el abandono institucional, denunciando Katsikas como un lugar donde no pasaba nada, donde se entraba en estado de *stand by*. Alertadas de esta manera por las residentes de Katsikas, los “pasajeros” de los autobuses se negaron a descender de los mismos para entrar en el campamento. En este caso no hubo una represión directa, si no que los conductores recibieron órdenes de abandonar los autobuses, que permanecieron aparcados en la entrada del campo durante dos días enteros sin conseguir disuadir así a las ocupantes a que entraran por su propia voluntad en el campamento. Los exiliados no descendieron, manteniéndose durante dos días en la entrada del campamento con una presencia constante en el interior de los autobuses. Este episodio se saldó con una victoria de la resistencia pacífica de las exiliadas, que fueron trasladadas a otro campamento (desconozco el destino exacto) tras estos dos días de espera.

Estos dos casos son relevantes porque ponen de manifiesto las tensiones y resistencias que surgen de la aplicación sesgada de los derechos humanos en las dinámicas de gobierno securitario-humanitarias y cómo se puede recurrir a la violencia disciplinaria para reconducir (siempre por su propio bien) a los exiliados dentro de los límites de estas dinámicas de gobierno. Simbólicamente situados en los límites físicos del campamento, este representaba el espacio al que pertenecían; no era relevante que se abandonara de manera individualizada (de manera temporal o incluso permanente), pero no se podían tolerar las expresiones colectivas

de abandono de los campamentos porque suponía un reto a la construcción discursiva de los mismos como lugares de acogida humanitaria para víctimas desesperadas. El sabotaje al internamiento de nuevos exiliados en el campamento es una muestra de solidaridad y resistencia entre los exiliados. Desde esta experiencia se ve en la práctica cómo la perspectiva securitario-humanitaria implica la cosificación de las personas, o en este caso sí en el sentido estricto que le da al término A. Honneth, la reificación (Honneth, 2008) de las personas exiliadas, que son simultáneamente una amenaza potencial y un dependiente que debe ser atendido y protegido (en parte, de sí mismo). La docilidad era un requisito, aplicándose un disciplinamiento sobre las personas a través de la necesidad de soportar las malas condiciones si querían “llegar a tener derechos”. Las personas en Katsikas sólo tenían dos opciones: 1) Soportar su situación (dócilmente) o 2) Irse. La primera conllevaba las penalidades y dificultades que hemos descrito, pero mantenía como promesa que si demostraban no ser una amenaza a través de su sometimiento a los procedimientos establecidos tendrían la posibilidad de optar al reconocimiento de sus derechos al continuar con los procesos de su solicitud de asilo y, en el mejor de los casos, una posible reagrupación familiar o realojo en otro país europeo. La segunda opción prometía un éxito más inmediato, pero, automáticamente, condenaba a las personas que la tomaban al “ratificar ellas mismas”, siempre en esta perspectiva, que suponían una amenaza para el orden público: al abandonar un campamento e intentar llegar a otro país europeo por vías irregulares se demostraba que eran peligrosos y quedaba legitimada su exclusión como sujeto de derechos. Por estas fechas, aquellos que interceptaban una vez intentando cruzar la frontera con Hungría la policía los registraba en su base de datos (tomándoles sus huellas dactilares y obteniendo una fotografía de ellos), a los que volvían a ser detenidos por este motivo los “devolvían”, los deportaban a Turquía.

8.5. Los problemas de generados.

Me gustaría definir, en este último punto del análisis etnográfico del campamento de recepción oficial de Katsikas, las cuestiones problemáticas en la situación del mismo poniéndolas en relación con la lógica securitario-humanitaria. Trataré los problemas derivados del asistencialismo, el etnocentrismo, el androcentrismo, de la tendencia homogeneizadora⁷⁷⁷.

8.5.1. El problema del asistencialismo.

El asistencialismo es uno de los principales problemas de la forma de acogida de las personas exiliadas. Asumimos que este asistencialismo es parte del humanitarismo como enfoque frente a la situación de los flujos migratorios, que posee tres problemas fundamentales: el problema de la Inocencia, el problema con la Emergencia y el problema de la Compasión (Ticktin, 2015). Como señala esta autora para el tercer problema del humanitarismo, el de la compasión, el enfoque asistencialista se vincula más a una cuestión de sentimientos que de derechos, representando de facto la ayuda a estas personas como una acción emotiva excepcional, una excepción a la ley. Esto degenera en un posicionamiento evergético, donde la ayuda es providencia, caridad en su sentido de concesión voluntaria y graciosa. Esto choca de plano con

⁷⁷⁷ Que por la claridad y la necesidad de un desarrollo particular hemos separado del etnocentrismo como parte del las tendencias sistemáticas del tratamiento y organización del campamento y de las personas que están allí y de las que no están.

la afirmación y defensa de los derechos humanos de las personas migrantes, en este caso con el derecho a la protección internacional que cualquier persona debe poseer. Es una dinámica que sustituye la justicia por la caridad, dependiendo esta última de la buena voluntad de las personas, lo que significa una organización a través de las individualidades y no una aproximación estructural. En Katsikas esto es una realidad. Son las ONG las que están llamadas a garantizar la situación de las personas, tanto las pequeñas y nutridas por voluntarias (los actores del humanitarismo voluntario), como las grandes ONG institucionalizadas o privadas con contratos millonarios⁷⁷⁸ para la asistencia a lo largo de todo el estado. Sólo a través de la actuación de los actores humanitarios se puede garantizar la reproducción de la vida de las personas, en su sentido más básico. En el enlace que acabamos de referir se muestran las sumas de los contratos millonarios firmados por la UE y las distintas grandes ONG para la “asistencia humanitaria a los refugiados”⁷⁷⁹, los cuales fueron anunciados el 19 de abril de 2016; en la presentación de esta medidas, el Comisario de la UE de Ayuda Humanitaria y Gestión de Crisis Christos Stylianides afirmó “Tenemos que restablecer lo antes posible unas condiciones de vida dignas para los refugiados y los inmigrantes en Europa”. La dignidad en esta perspectiva queda reducida a la vida en un campamento adecentado. La negativa a situar el debate y la intervención para “restaurar la dignidad” de las personas exiliadas en el terreno de lo político es un efecto central de la configuración del gobierno de esta realidad a partir de la lógica securitario-humanitaria, de sus formas de actuar, de generar conocimiento y de representar la realidad. Por muy implicados políticamente que puedan estar las voluntarias que participan fundamentalmente, las organizaciones que canalizan su trabajo no manifiestan ningún posicionamiento político, sino que, al contrario, niegan la naturaleza política de estas realidades en pos de una difusión no sesgada de la petición de ayuda o a la colección de fondos para esta.

Por esto que definimos el asistencialismo como problema, puesto que, en tanto se considere una clase de humanitarismo o acción humanitaria, el retraso en la aplicación de los derechos humanos no es contemplado como una negligencia grave por parte de estados. Sustenta la representación de las actuaciones institucionales (tanto a nivel europeo como de los distintos estados) como agentes impelidos por la mera compasión moral y no por obligaciones legales vinculadas a la configuración ideal y práctica de las formas de organización social en el estado nación-moderno. Esto convierte toda la ordenación legal internacional vinculada a derechos humanos, específicamente a los derechos de los migrantes y solicitantes de protección internacional, como una mera declaración de buenas intenciones y propósitos y no como el elemento de obligación legal que debería de ser (De Lucas, 2015). Marcel Mauss (2010 [1925]), en las “conclusiones morales” de su célebre obra, señalaba como la asistencia social no debía ser entendida como un ejercicio de caridad evergética sino como un derecho y un sostén de las sociedades en sí mismas. La dignidad de las personas exiliadas, entendida como la posibilidad de vivir y ejercer sus derechos de manera autónoma, debe entenderse en un sentido similar.

“Ninguna paradoja de la política contemporánea se halla penetrada de una ironía tan punzante como la discrepancia entre los esfuerzos de los idealistas bien intencionados

⁷⁷⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1447_en.htm (visto el 10/07/2016).

⁷⁷⁹ Entrecorrimos esta expresión por ser literal y, al mismo tiempo, por recoger varios de los términos puestos en cuestión en nuestro análisis.

que insistieron tenazmente en considerar como ‘inalienables’ aquellos derechos humanos que eran disfrutados solamente por los ciudadanos de los países más prósperos y civilizados, y la situación de quienes carecían de tales derechos. Su situación empeoró intensamente, hasta que el campamento se convirtió en la solución rutinaria para el problema del domicilio de las ‘personas desplazadas’.” (énfasis original).

Esta cita es tan actual que es alarmante que proceda de H. Arendt (2006 [1951]: 407 - 408 en la cita original no se refiere al campamento sino al *campo de internamiento*). En otro fragmento (2006: 394-395), la autora señala que:

“la incapacidad constitucional de las Naciones-Estados europeas para garantizar los derechos humanos a aquellos que habían perdido los derechos nacionalmente garantizados, permitió a los Gobiernos perseguidores (los gobiernos totalitarios) imponer su norma de valores incluso a sus oponentes. (...) la increíble condición de un grupo siempre creciente de personas inocentes era como una demostración práctica de las cínicas afirmaciones de los movimientos totalitarios, según los cuales no existía nada tal como los derechos humanos inalienables y que las declaraciones contrarias de las democracias constituían un simple perjuicio, hipocresía y cobardía frente a la majestad cruel de un nuevo mundo. El mismo término de ‘derechos humanos’ se convirtió para todos los implicados, víctimas, perseguidores y observadores en una prueba de un idealismo sin esperanza o de una hipocresía chapucera y estúpida”.

Es en este sentido que la perspectiva securitario-humanitaria y su asistencialismo caritativo tienen implicaciones políticas mucho más profundas para las bases imaginadas de las formas de gobierno de lo que puede analizarse de manera científica en este momento histórico, en el que son todavía incipientes.

8.5.2. Los problemas del etnocentrismo.

La antropología tiene una enorme tradición en el análisis de los problemas generados por el etnocentrismo que puede remontarse a personajes como F. Boas o B. Malinowski, o incluso mucho más allá. La cuestión fundamental aquí es doble: existe un etnocentrismo teórico que dificulta la comprensión de la red de símbolos en la que viven las personas (Geertz, 2003: 21)⁷⁸⁰, y un etnocentrismo impositivo, pragmático digamos (pero que no es menos ideal que el anterior, aunque si menos reflexivo), que proyecta sobre los individuos la forma de vivir propia como fundamento para las disposiciones tomadas a la hora de permitir justamente su vida en un entorno creado *ex profeso*. Los problemas concretos que implica el etnocentrismo combinan ambas dimensiones.

Del relato etnográfico podemos extraer varios ejemplos que muestran los efectos perniciosos de este enfoque problemático por partida doble; valgan a tal propósito las referencias a la disposición de sanitarios no adaptados a las particulares costumbres de las personas, o la no

⁷⁸⁰ Me permito remitir a la clásica definición de “descripción densa” de C. Geertz y a las célebres narraciones de los “guiños” y el cuento de Cohen. Pero, debemos advertir, que la interpretación cultural o mejor dicho, la interpretación de la aprehensión cultural de una situación crítica para las personas, como lo es el exilio en Katsikas, es mucho más compleja que estos “guiños” y, por tanto, más propensa a ser distorsionada por una aproximación etnocentrista.

separación de los espacios de aseo en el campamento. Pero el mayor de los problemas, como hemos visto, es la no consideración de las especificidades étnicas en la organización del campamento. La no consideración de las comunidades étnicas presentes como un elemento central en el campamento puede generar desde problemas pequeños (dejar de servir cerdo a todo el mundo por evitar faltar al tabú sobre este alimento de la personas musulmanas), hasta problemas mayúsculos como fue el abandono de la comunidad yazidí de Katsikas. Sobre todo cuando la definición de las comunidades étnicas es justamente un proceso relacional (Barth, 1976) y lo que se está creando es un lugar de relación física y social, un milieu. Si no se tiene en cuenta estos elementos, ya por el etnocentrismo en este caso como por una consideración monolítica y estática (centrada en el estado-nación) de las culturas y las identidades étnicas, el riesgo de provocar relaciones problemáticas está garantizado. Más cuando los grupos étnicos que pasan a cohabitar partían de distintas posiciones estructurales, en este caso, donde algunas personas eran parte de comunidades minoritarias con relaciones conflictivas con las mayorías étnicas del estado nación (Stavenhagen, 2000).

Esto nos alerta ante la construcción individualista de los sujetos de derecho en la teoría jurídica occidental, ya de por sí maltrecha (ver punto anterior planteamiento sobre el asistencialismo). Es una muestra del choque teórico que genera la afirmación de los individuos como sujetos de los derechos humanos y su posibilidad de aplicación (o la no aplicación de los mismos) sólo en contextos colectivos, algo que va más allá pero que engloba la citada crisis disruptiva entre la afirmación de los derechos del hombre⁷⁸¹ y la aplicación exclusiva y excluyente de los derechos de los ciudadanos.

8.5.3. El problema del androcentrismo.

El androcentrismo es otra de las tendencias que han generado problemas graves en el modelo de tratamiento de estas cuestiones. A la hora de definir un modelo de recepción de las personas exiliadas no se han tenido en cuenta las necesidades especiales de las mujeres. Son numerosos los ejemplos que hemos dado de que esto ha sido así: la asignación de tarjetas (la materialización de una forma de conocimiento humanitario) y tiendas por familia sin cuestionar la relación entre los conyugues, la falta de todo acompañamiento especializado para madres que llegaban solas con sus hijos, la no separación de espacios sanitarios ni de higiene, la destrucción del espacio creado específicamente para esto, la no asistencia médica particular, la no consideración de su situación especial durante el embarazo ni tras dar a luz, etc.

Nos gustaría introducir una cuestión que pone en relación los problemas derivados específicamente del androcentrismo con otros, aunque todos los casos relatados son susceptibles de mostrar conexiones entre las diversas tendencias problemáticas señaladas en este análisis como por ejemplo la vinculación entre el etnocentrismo y el androcentrismo en relación a las consecuencias sobre la salud de las mujeres al compartir un lugar (los sanitarios) con los hombres que, además, no estaba adaptado culturalmente. La cuestión de la violencia

⁷⁸¹ Introducimos esta formulación voluntariamente para señalar, aunque sea tangencialmente, las implicaciones excluyentes que el enfoque individualista tiene en sí mismo por la propia construcción histórica del individuo señalando, en este caso, la exclusión de sexo-género en la formulación originaria de los derechos humanos.

intrafamiliar hacia las mujeres por parte de sus maridos ha sido, muy levemente, señalada en el desarrollo de este capítulo. No hubo ninguna agresión sexual dentro del campamento (al menos que yo o alguna de las otras voluntarias, incluidas aquellas que estaban presentes desde los orígenes del campamento, hayamos conocido). A pesar de ello, ninguna ONG quiso hacerse cargo de la cuestión de la violencia contra las mujeres. En una reunión específica que se tuvo para la coordinación de las labores que realizaban entre ellas en aquel momento y los proyectos que las grandes ONG iban a comenzar a realizar este tema fue tratado sólo para concluir que era una cuestión muy delicada y que nadie podía hacerse cargo⁷⁸². Era una cuestión sobre la que existía conciencia, y algunos casos habían sido detectados. Sin embargo, ante una situación como tal, el asistencialismo no podía hacer nada, nada porque en primer lugar rompe con la pureza e inocencia de otro sujeto (el hombre maltratador), después porque la solución no puede ser caritativa o evergética, ni puede ser puntual, sino que debe establecerse una solución sistemática que permita dar solución a los casos conocidos y también a los potenciales casos futuros.

8.5.4. La homogeneización de las “víctimas”

El androcentrismo, el etnocentrismo y el asistencialismo, proyectaban, en distintos ámbitos, una perspectiva homogeneizadora e individualista sobre las personas que se encontraban en Katsikas. Esto provocaba los problemas específicos que hemos señalado en cada una de estas tendencias, pues obviaba las especificidades y las identidades colectivas. Pero, además, contribuía a una representación de este colectivo homogéneo (homogeneizado) que es en sí misma problemática. Individualmente eran presentados como víctimas, personas singulares que eran un objetivo potencial de la compasión y la caridad. Sin embargo, como colectivo, eran un problema, o siendo más específicos, una amenaza.

Se construía, desde la lógica securitario-humanitaria, un colectivo que debía ser contenido y asistido en su vulnerabilidad, una construcción ideal con unas implicaciones teleológicas profundas: se construía materialmente a los vulnerables al impedir todo desplazamiento que no fuera el irregular por vía marítima, atravesando fronteras en condiciones de indigencia, y al no ofrecer ninguna posibilidad de autonomía, estableciendo como condición para continuar el proceso burocrático de la solicitud de asilo la estancia en campamentos de recepción oficial o en lugares humanitarios; pero estas eran medidas establecidas para evitar que los elementos criminales (traficantes y tratantes) se aprovecharan de la vulnerabilidad previa de los exiliados. La homogeneización era real en tanto que sólo se puede ser exiliado si se es víctima a la que se debe vigilar y asistir. Esto se hace evidente en la criminalización de la organización interna de los distintos colectivos de exiliados con el fin de la reivindicación social. Al tiempo que se proponía la creación de un sistema para evitar que la suerte de estas personas tuviera que depender de su vinculación a grupos que obtienen beneficio de organizar viajes clandestinos a través de las fronteras, se creó un sistema en el que la falta de información y el trato no humano provocaba la angustia y la desesperación, motivando el recurso a este tipo de redes, que se criminalizaban a pesar de no ser (al menos no en todos los casos) organizaciones criminales. Igualmente se criminalizaba el recurso a buscar un tránsito independiente sin

⁷⁸² La solución fue la socorrida llama a la transversalidad de la cuestión en la labor de todas las organizaciones, lo que equivale a firmar un acuerdo de no intervención sin reprocharse tal inacción.

recurrir a las vías institucionalizadas para la reagrupación familiar o para el cruce de las fronteras, algo que no debe impedirse a personas que se desplazan en búsqueda de protección internacional. La simple decisión de abandonar el lugar, el campamento de recepción oficial, era penado puesto que las personas pasaban a ser irregulares, a encontrarse en un limbo administrativo donde sus derechos no podían ser ejercidos. Sólo en el caso de los yazidíes se creó una opción alternativa y fue, justamente, porque el abandono de Katsikas se produjo de manera colectiva y como parte de una decisión y un proyecto comunitario. Esto justificaba la aplicación de una serie de técnicas de control y disciplinamiento sobre el conjunto de la población de Katsikas. Generó una posición contradictoria en la que las personas eran consideradas amenaza sin ser protegidas de los peligros concretos que existían.

Me gustaría cerrar estas conclusiones con una cita y una reflexión. “Pero ni la seguridad física – ser alimentado por algún organismo benéfico estatal o privado – ni la libertad de opinión alteran en lo más mínimo su situación fundamental de fuera de la ley (ella se refiere aquí a los apátridas). La prolongación de sus vidas es debida a la caridad y no al derecho, porque no existe ley alguna que pueda obligar a las naciones a alimentarles; su libertad de movimiento, si la tienen, no les da el derecho de residencia; y su libertad de opinión es la libertad del loco, porque nada de lo que piense puede importar a nadie” (H. Arendt, 2006: 429-430). Una de las principales características fundacionales de los estados totalitarios fue la disolución de los derechos humanos que, en un primer momento, fueron reducidos de una manera muy similar a la reducción que se produce a través de la lógica de gobierno securitario-humanitaria actual. Las personas llamadas apátridas y que hoy se llaman generalmente refugiados son los sujetos sobre los que se ejerce de forma más evidente formas de gobierno que en ningún caso, ni en el pasado ni hoy, quedan acotadas a estos colectivos. Es importante preguntarse a la luz de estos casos cómo se transforman los sistemas de organización socio-política, sus marcos jurídicos y sus marcos normativos, porque nos hablan de procesos en ciernes que ya son realidad para una parte nuestras sociedades. En nuestro presente, la respuesta está en cómo los problemas políticos y sociales se han convertido a través del espectáculo en situaciones de “crisis” que deben ser gobernadas de manera técnica por actores securitarios y humanitarios.

Bibliografía del capítulo 8.

- Arendt, H. (1977). *¿Qué es la política?*. Barcelona: Paidós.
- Arendt, H. (2006). *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Alianza.
- Balibar, É. (2012). Los dilemas históricos de la democracia y su relevancia contemporánea para la ciudadanía. *Enrahonar*, 48, 9–29.
- Barth, F. (1976). *Los grupos étnicos y sus fronteras: la organización social de las diferencias culturales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Berlin, I. (2005). *Dos conceptos de libertad y otros escritos*. Madrid: Alianza.
- Chouliaraki, L. (2017). Symbolic bordering: The self-representation of migrants and refugees in digital news. *Popular Communication*, 15(2), 78–94.

- Comisión Europea. (2012). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Informe semestral sobre el funcionamiento del espacio Schengen 1 de noviembre 2011 - 30 de abril 2012. COM(2012) 230 final. Brussels.
- Council Of Europe. (2017). Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 13 to 18 April and 19 to 25 July 2016. CPT/Inf (2017) 25.
- De Genova, N. (2018). The “migrant crisis” as racial crisis: do Black Lives Matter in Europe? *Ethnic and Racial Studies*, 41(10), 1765–1782.
- De Lucas, J. (2015). *Mediterráneo: El naufragio de Europa*. Valencia: TIRANT HUM.
- European Commission. (2011). Frontex and the RABIT operation at the Greek- Turkish border. Brussels.
- Foucault, M. (1968). *Las palabras y las cosas*. Madrid: Siglo XXI.
- FRA - European Union Agency for Fundamental Rights. (2013). Fundamental rights at Europe’s southern sea borders. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Frontex. (2016a). Focus: Joint Operation Poseidon (Greece). <https://frontex.europa.eu/media-centre/focus/joint-operation-poseidon-greece--3ImFxd>
- Frontex. (2016b). Focus: The role of Frontex in Search and Rescue. <https://frontex.europa.eu/media-centre/focus/the-role-of-frontex-in-search-and-rescue-EQYKeH>
- Geertz, C. (2003). La interpretación de las culturas. Barcelona: Gedisa.
- Ghezelbash, D., Moreno-Lax, V., Klein, N., y Opeskin, B. (2018). Securitization of Search and Rescue at sea: the response to boat migration in the Mediterranean and offshore Australia. *International and Comparative Law Quarterly*, 67(02), 315–351.
- Honneth, A. (Ed.), Butler, J., Geuss, R., y Lear, J. (2008). *Reification: a new look at an old idea*. New York: Oxford Press.
- Mauss, M. (2010). El ensayo sobre el don. Buenos Aires: Katz.
- Moreno-Lax, V. (2012). Dismantling the Dublin System : M . S . S . v . Belgium and Greece. *European Journal of Migration and Law*, 14 (1), 1–31.
- Moreno-Lax, V. (2017). *Accessing asylum in Europe : extraterritorial border controls and refugee rights under EU law*. Oxford: Oxford University Press.
- NATO. (2016a). NATO - News: NATO Defence Ministers Agree on NATO support to assist with the Refugee and Migrant Crisis, 11-Feb.-2016. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_127981.htm
- NATO. (2016b). NATO - Topic: Assistance for the refugee and migrant crisis in the Aegean Sea. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_128746.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2018). NATO - Topic: Operation Sea Guardian. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136233.htm?selectedLocale=en

- Nemeth, B. (2018). Militarisation of cooperation against mass migration – the Central European Defence Cooperation (CEDC). *Defense and Security Analysis*, 0(1), 1–19.
- Stavenhagen, R. (2000). *Conflictos étnicos y estado nacional*. México D.F.: Siglo XXI.
- Tazzioli, M. (2017). Containment through mobility: migrants' spatial disobediences and the reshaping of control through the hotspot system. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 16(1), 2764-2779.
- Ticktin, M. (2015). Los problemas de las fronteras humanitarias. *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, LXX(2), 291–297.
- Traoré, M., y Le Dantec, B. (2014). *Partir para contar. Un clandestino africano rumbo a Europa*. La Rioja: Pepitas de Calabaza.
- Vollmer, B., y Karakayali, S. (2018). The Volatility of the Discourse on Refugees in Germany. *Journal of Immigrant y Refugee Studies*, 16(1–2), 118–139.

Conclusiones generales.

En esta investigación he buscado demostrar como la configuración de las fronteras como objeto de gobierno europeo se ha producido a través de un proceso histórico de larga duración, en el que unas formas de reglamentación y de gobierno han sido sustituidas por otras caracterizadas por la formación y prominencia de una lógica híbrida securitario-humanitaria. Una de las cuestiones centrales de esta investigación ha sido la exploración de la relación que existe entre las formas tradicionales de reglamentación y gobierno con las formas más actuales que se aprecian con claridad en las zonas y lugares de frontera europeas. Lo que se ha demostrado es la relación particular entre la construcción de unos marcos jurídicos de posibilidad a nivel europeo, y, por otro lado, la transformación del proceso de reglamentación provocada por las lógicas de gobierno securitaria y humanitaria. Esta transformación ha implicado una resignificación de las formas en las que se establecen los marcos, que se han desvinculado progresivamente de sus formas jurídicas tradicionales (y con ello de un campo y de sus formas de saber) y del control judicial ejercido por las autoridades de los estados-nación y de los tribunales tradicionales, pero también del control político asociado a los procesos de legislación parlamentarios en un sentido clásico. El proceso de legislación es cada vez más ejecutivo, plasmado en reglamentaciones que no adoptan las formas jurídicas clásicas del estado-nación ni los modelos de las convenciones internacionales del período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Es decir, las formas en las que se gobiernan las fronteras están en relación con una forma de establecer marcos normativos que se vincula a la prominencia de un conjunto de actores particulares, los securitarios y humanitarios. Sus formas de saber, tecnificado y dependiente de procesos de validación autónomos, han establecido las dinámicas en la que se ejerce el gobierno en la cotidianidad de las zonas y lugares de frontera y, en un movimiento de retroalimentación entre la práctica de gobierno y la participación de estos actores en el ámbito institucional, han acabado transformado las formas en las que se concibe la propia construcción de lo jurídico.

Este proceso histórico ha afectado a las propias formas en las que se imaginan y se definen socialmente las comunidades imaginadas en la modernidad desbordada y la relación entre las personas como sujetos con las formas de gobierno. Un problema central de esta tesis ha sido comprender cómo el gobierno en y a través de las fronteras parte de la configuración jurídica de la persona como sujeto de gobierno, es decir, de cómo la persona humana es sustituida por la persona jurídica, y con ello la dimensión social y política de la persona pasa a estar contenida en la expresión jurídico-administrativa de ella como sujeto de gobierno, como la categoría de sujeto de gobierno en la que se define: el sujeto político pasa a ser un sujeto de derecho. La cuestión ha sido cómo en este proceso histórico de fronterización de Europa, las lógicas de gobierno securitario y humanitario que caracterizan el gobierno en y a través de las fronteras han acabado transformando la forma en la que se conceptualiza el sujeto de derecho. La forma de acceso a los derechos pasa a estar condicionada (en dependencia) por unas formas de conocimiento, a unas formas de saber poder, a partir de las cuales se define la entidad de las personas y se les asigna una categoría jurídico-administrativa, una entidad jurídica.

Este proceso histórico comenzó a finales de los años cincuenta, cuando se instauró en Europa un proyecto político supranacional, y la cuestión de las fronteras y de las migraciones como objeto de gobierno comenzó a evolucionar de una manera muy particular. La fronterización de Europa se inició por un proceso interno de los estados-nación europeos, en los que las fronteras jurídicas pasaban a dar prioridad a las migraciones intraeuropeas frente a las migraciones del mundo poscolonial que nacía en los años sesenta. La expansión de los derechos para los ciudadanos europeos a la movilidad y a participar en los mercados de trabajo de los Estados Miembro se vincularon rápidamente con la creación de un objeto de gobierno específico: las fronteras exteriores. Esta vinculación se estableció por primera vez a mediados de los setenta y se intensificó de manera decisiva con los Acuerdos de Schengen a mediados de los ochenta.

Con la formulación y puesta en marcha de Schengen los movimientos a través de las fronteras europeas pasan a entenderse según el lenguaje de la lógica securitaria que, inspirado por el lenguaje de la economía política, se centra en la definición de riesgos y amenazas. Esta comprensión se acompañaba del desarrollo de estrategias de gobierno como la configuración de una frontera virtual común para Europa a través de las políticas de visado, y daba el impulso a la creación de nuevas técnicas y tecnologías de gobierno, como los sistemas de información sobre la documentación y los movimientos de frontera. La ilegalidad, como principio de exclusión de sujetos que suponen un “riesgo” para el orden social, fue reforzada en su dimensión jurídica y en torno a ella se configuró todo un régimen de gobierno. En torno a esta forma de categorización de las personas surgió una nueva forma de imaginarse europeos, que se construía en oposición a aquellos que no tenían el derecho a serlo. Así, progresivamente, las categorías jurídico-administrativas y los mecanismos de asignación de la diferencia pasaron a definir las fronteras étnicas de la comunidad imaginada de europeos. El rechazo a las formas de exclusión racial y apriorística daba legitimidad a estas nuevas formas de exclusión que se vinculaban a la racionalidad del sistema de derecho y a la técnica de los grupos de expertos de seguridad.

La configuración de las categorías sufrió una gran transformación en los años noventa, ante el cambio de paradigma sobre el gobierno de las migraciones. A partir de este momento, se produce un movimiento por el cual las migraciones tienen que estar cada vez más adaptadas a las necesidades de un mercado cambiante y, al mismo tiempo, la presencia de las personas migrantes en las sociedades europeas es analizada en términos de riesgos y amenazas, de obligaciones de protección y de las cargas sociales que esto implica. La categorización jurídico-administrativa pasó, en los años noventa, a implicar cada vez más una categorización ontológica de los migrantes entre victimarios y víctimas, que eran considerados como amenazas o como cargas para el sistema social europeo. La distinción entre los migrantes para asignarlos a estas categorías pasó a depender crecientemente de unas formas de conocimiento, formas de saber-poder sobre estas personas, que eran capital de los actores securitarios y humanitarios. Conforme esta dinámica de diferenciación se fue asentando e incrementando, también lo hicieron los campos securitario y humanitario, así como los burocráticos donde se insertaban estos actores a nivel europeo y nacional.

A finales de los noventa, ya se habían establecido los pilares fundamentales para el gobierno europeo en y a través de las fronteras. Las fronteras eran ya un objeto de gobierno en sí. La

forma de diferenciación basada en las categorías jurídico-administrativas se expandió también como un elemento central en los procesos de imaginación social de la realidad a través de los espectáculos de frontera, que tomaban las zonas y lugares de frontera como escenarios destacados. La naturalización de las categorías y del objeto de gobierno era una realidad a finales del S. XX. La diferenciación a partir de las categorías jurídico-administrativas se puso en relación directa con las fronteras físicas y con las dinámicas de migración a través de las mismas. Los espectáculos hacían que, en un momento que la irregularidad era muy mayoritariamente una condición sobrevenida por la exclusión institucional, se presentara como consecuencia de un acto de criminalidad. Se invirtió la fuente de origen de la criminalidad, de la legislación a las prácticas migratorias, que pasaban a ser una reacción lógica a las amenazas detectadas y estudiadas por los expertos. Para frenar estas amenazas se construyeron sistemas normativos que aplicaban penalidades del sistema penal sin incluir las garantías procesales. Por otro lado, se protegía a las víctimas con criterios cada vez más minimalistas respecto a qué significa, en la práctica, ser sujeto de derecho. Ambos ejercicios de gobierno implicaban la profundización en las dinámicas de categorización.

Como objetos de gobierno, las fronteras se vincularon progresivamente a las instituciones supranacionales europeas. No era ya sólo una cuestión de cooperación intergubernamental a nivel europeo, sino que era un auténtico ámbito de gobierno supranacional. Esto se desarrolló con el establecimiento de un régimen de gobierno en el que se incorporaban cuerpos de funcionarios y también actores privados; pero sobre todo destacó el nacimiento de unos nuevos tipos de actores que son propios de este ámbito: las agencias europeas. Cuerpos de funcionarios europeos, que reciben la potestad del ejercicio del gobierno y pasan a ser el cuerpo de referencia, tanto en la ejecución como en la producción del conocimiento sobre el que se establecen las nuevas transformaciones en los marcos jurídicos, en las proyecciones políticas y en las estrategias de gobierno. El gobierno de las fronteras vinculó a un número creciente de actores públicos, privados y mixtos (como las organizaciones de naciones unidas o las grandes ONG y organizaciones institucionalizadas).

Progresivamente, durante el S. XXI, este ámbito de gobierno se desvinculó de otros ámbitos en los que se había apoyado y ganó autonomía. Dejó de ser un objetivo derivado de otros proyectos políticos y pasó a ser un principio de organización social central en el proyecto político europeo y un valor (un principio moral). El gobierno securitario-humanitario en y a través de las fronteras europeas pasó a ser un fin en sí mismo y estas lógicas que dominaban el ejercicio del gobierno pasaron a ser una parte importante de la forma en la que se ejerce el gobierno europeo. Las nuevas legislaciones incorporaban el conocimiento de sus actores como un elemento clave. Este proceso llegó a este punto con la llamada Gestión Integrada de las Fronteras. Esto no quiere decir que los mecanismos nacionales de gobierno de las fronteras perdieran importancia o que los estados nación pierdan capacidades de gobierno... al contrario. Los estados obtuvieron nuevas capacidades y vieron ampliadas los ámbitos de gobierno sobre los que ejercer autoridad, gracias a la construcción europea de las fronteras como objeto de gobierno. La cuestión de la supranacionalidad de este objeto de gobierno se debe a que las dinámicas nacionales están relacionadas entre sí a partir de su inserción en el ámbito europeo de gobierno, donde se articulan (o se confrontan) y de donde se legitiman las tecnologías, las técnicas, y las formas de conocimiento. Estos componentes tienen, en la mayoría de los casos, un origen nacional; de hecho las formas de conocimiento, las técnicas y

las tecnologías se desarrollan y se construyen en el ejercicio del gobierno en la cotidianidad de las zonas de fronteras, que siguen estando dominadas por los marcos nacionales. Pero estos se combinan un escenario europeo con componentes que provienen del uso de tecnologías altamente especializadas (como los sistemas de información) y los componentes que provienen del ámbito humanitario internacional.

La configuración de un gobierno europeo de las fronteras se ha producido a través de un nuevo ensamblaje de las geografías de los confines. Las zonas de frontera se entrelazan con lugares de frontera, algunos próximos a los confines nacionales pero otros muy alejados de ellos. Esta geografía ha sido construida y se (re)produce en relación al objetivo de gobierno, que no es ya la demarcación geográfica sino la definición sobre los sujetos y la población a través del control y la categorización. Las zonas y lugares de frontera componen un ensamblaje no sólo geográfico, sino social, de los milieus, de las tecnologías y de la distribución de los actores de gobierno. Estos ensamblajes también son un ámbito de producción de los elementos básicos para la imaginación social de la realidad para las personas. En esta investigación he explorado estos ensamblajes y sus cambios, analizando desde la historia de la cotidianidad de las zonas y lugares de frontera la transformación del régimen de gobierno europeo, pero también de las formas en las que se imagina este gobierno: la redefinición de los límites en relación a la fortificación y espectacularización de los mismos en Ceuta y en Melilla, la adaptación situacional y la discrecionalidad del gobierno que iniciaron una línea de fractura para Europa en Ventimiglia, la violencia física y simbólica extrema en el entorno hostil de Calais como ejercicio de las políticas de extenuación, la detención humanitaria y la degradación de los principios de humanidad en Katsikas... el recorrido etnográfico constituye en su conjunto la historia de las dinámicas de gobierno en y a través de las fronteras en Europa.

La cuestión que queda pendiente en esta tesis es las consecuencias que tendrán estas dinámicas de gobierno para el futuro de Europa como proyecto político. El futuro no puede ser analizado pero las cuestiones ya están sobre la mesa. ¿Puede sobrevivir Europa al proceso de fronterización que ella misma ha impulsado? ¿Puede surgir un humanismo radical que combata la naturalización de las categorías jurídico-administrativas vinculadas a las fronteras? ¿Pueden crearse formas de reglamentación que proporcionen garantías reales? ¿Pueden construirse modelos de inclusión que abandonen la criminalización y la victimización, y recuperen a la persona y al sujeto político? ¿Pueden los derechos humanos dejar de ser interpretados de manera minimalista y dar a luz nuevas formas de imaginar la movilidad humana? La respuesta no procederá tanto de la declaración de intenciones desde los centros, sino de la forma en las que se redefinan y transformen las realidades de las zonas y lugares de frontera. De los lugares marginales de Europa surgirán las respuestas a su futuro.

Anexo II. Galería de fotografías.

II.1. Ceuta y Melilla.

En Ceuta y Melilla desarrollé las técnicas audiovisuales en varias ocasiones, especialmente en la última visita a terreno en colaboración con Nicolás Braguinsky Cascini y Luca Queirolo Palmas. Sin embargo, he decidido no incluir fotografías extraídas en esta tesis; esto se debe a dos razones básicas.

La primera es que el análisis que realizo sobre las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla se basa en una genealogía de su construcción como frontera fortificada de Europa. Por ello, necesitaría recurrir por fuerza a fotos de archivo para poder ilustrar lo narrado en el capítulo 5.

La segunda es porque prefiero derivar al lector interesado al trabajo fotográfico de José Palazón, fundador de la asociación Pro.de.in de Melilla y cuya labor es de calidad en el sentido estético y de la implicación política de las fotografías. De hecho, muchas de las imágenes que hemos terminado empleando en el proyecto documental “Crimen de Solidaridad. Las fronteras de la democracia” son imágenes cedidas por José Palazón. La cuenta de vimeo, donde actualiza periódicamente el material audiovisual sobre Melilla como zona de frontera, es accesible en:

<https://vimeo.com/user12822802>

II.2. Calais.

En la región de Calais decidí no emplear el registro audiovisual. Esto se basaba en la situación de sospecha, que mantenían los migrantes ante los periodistas que seguían acudiendo de manera significativa tras el desmantelamiento de la “Gran Jungla” de Calais. Esta sospecha se basaba en una desconfianza general hacia el uso de las imágenes por parte de los medios de comunicación, tanto en su uso de comunicación como en otro tipo de usos. Por una parte, los migrantes no estaban convencidos de que la información de los medios de comunicación de masa fuera algo positivo para ellos y su situación. En segundo lugar, desconfiaban de las conexiones que pudieran tener los periodistas con las autoridades policiales, bien de Francia y/o Reino Unido, bien de su propio país de procedencia. Muchos migrantes provenían de Sudán y consideraban que podían ponerse a sí mismo y a sus familias en riesgo si su gobierno descubría que habían abandonado el país sin autorización. A diferencia de otros contextos, la enorme inestabilidad de los colectivos en Calais impedía que yo estableciera una relación de contacto prolongado con ningún migrante presente, por lo cual tampoco podía realizar entrevistas filmadas a posteriori, ya que no tenía la continuidad de trato para establecer relaciones de confianza necesaria. Con ello no quiero decir que sea imposible, que no habría podido encontrar personas dispuestas a ser entrevistadas o que no podría haber filmado los lugares donde se desarrollaba la actividad cotidiana de los distintos colectivos; sin embargo consideré que realizar este tipo de trabajo podía ser contraproducente a la hora de establecer contactos con los colectivos de migrantes en general e incluso de parte de los voluntarios y activistas de las asociaciones presentes en el terreno. Finalmente decidí que no emplearía dicho método.

II.3. Ventimiglia.



Imagen 3.1. Balzi Rossi.



Imagen 3.2. Balzi Rossi.



Imagen 3.3. Estación de tren de Ventimiglia.



Imagen 3.4. Paso en la "Via Tenda".



Imagen 3.5. Asentamiento bajo el puente de la Autovía, Via Tenda.



Imagen 3.6. Asentamiento bajo el puente de la Autovía, Via Tenda.



Imagen 3.7. Fuego en el asentamiento de Via Tenda.



Imagen 3.8. Iglesia Sant'Antonio Delle Gianchette. Acogida extraordinaria un día de tormenta.



Imagen 3.9. Control militar en el paso de frontera, junto al centro de detención y al autobús de deportaciones hacia Taranto.



Imagen 3.10. Centro de detención en el paso de frontera y autobús de deportación a Taranto.



Imagen 3.11. Acceso al "sendero de la muerte".

II.4. Katsikas.



Imagen 4.1. Vista aérea de Katsikas. Fotografía de Rocío Fairén.



Imagen 4.2. Entrada al campamento de recepción oficial de Katsikas. Fotografía de Adrián Caparros.



Imagen 4.3. Entrada al recinto y actores securitarios griegos responsables del campamento (militares y policías).



Imagen 4.4. Reparto masivo de productos de higiene básica. Fotografía de Adrián Caparros.



Imagen 4.5. Interior de una tienda habitada.



Imagen 4.6. Caminos entre tiendas.



Imagen 4.7. Entre las tiendas. Fotografía de Adrián Caparros.



Imagen 4.8. Apropiación del espacio y vida familiar. Fotografía de Adrián Caparros.



Imagen 4.9. La creación del espacio social. Fotografía de Adrián Caparros.



Imagen 4.10. Área kurda. Fotografía de Adrián Caparros.



Imagen 4.11. Aseos y duchas del campamento. Fotografía de Adrián Caparros.



Imagen 4.12. Fuentes del campamento. Fotografía de Adrián Caparros.



Imagen 4.13. Aguas estancadas conectando baños, duchas y fuentes.



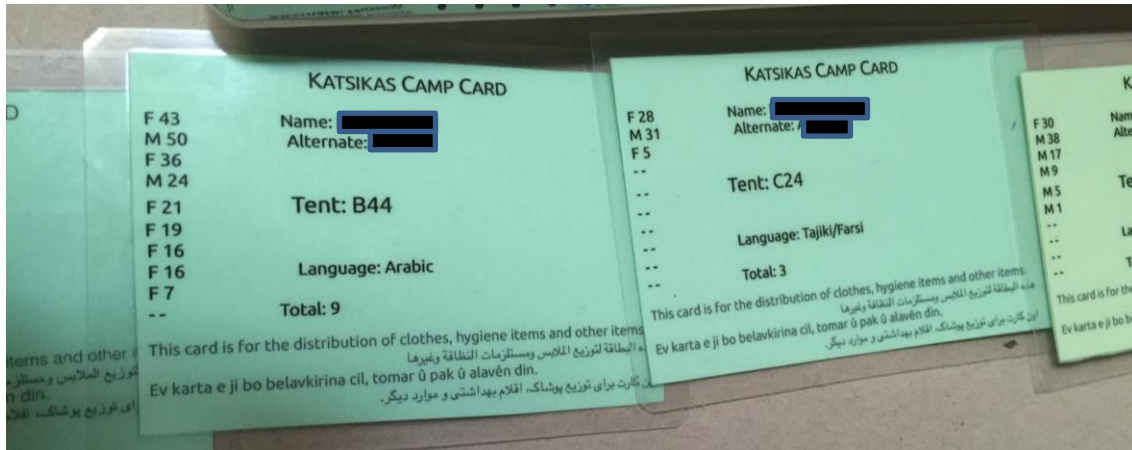
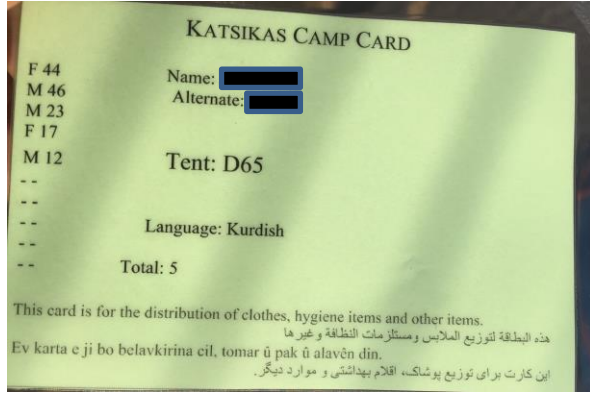
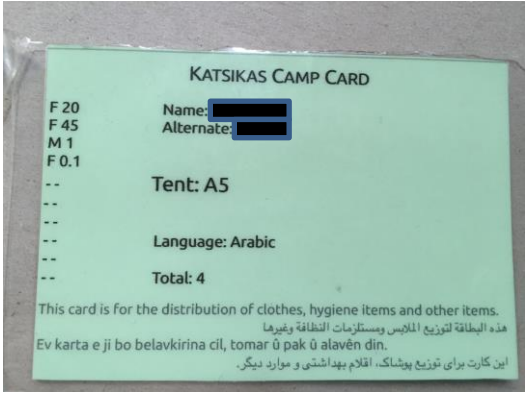
Imagen 4.14. Lluvias en Katsikas. Fotografía de Adrián Caparros.



Imagen 4.15. Inundaciones durante las lluvias.



Imagen 4.16. Aguas estancadas por las lluvias.



Imágenes 4.17, 4.18 y 4.19. Tarjetas de identificación de Katsikas.