

AA. VV.

FRONTERA SUR

**Nuevas políticas de gestión y externalización
del control de la inmigración en Europa**



LICENCIA CREATIVE COMMONS

autoría - no derivados - no comercial 1.0

- Esta licencia permite copiar, distribuir, exhibir e interpretar este texto, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones:

Ⓒ **Autoría-atribución:** se deberá respetar la autoría del texto y de su traducción.

Siempre se hará constar el nombre del autor/a y el del traductor/a.

Ⓒ **No comercial:** no se puede utilizar este trabajo con fines comerciales.

Ⓒ **No derivados:** no se puede alterar, transformar, modificar o reconstruir este texto.

- Los términos de esta licencia deberán constar de una manera clara para cualquier uso o distribución del texto.

- Estas condiciones se podrán alterar sólo con el permiso expreso del autor/a.

Este libro tiene una licencia Creative Commons Attribution-NoDerivs-NonCommercial.

Para consultar las condiciones de esta licencia se puede visitar

<http://creativecommons.org/licenses/by-nd-nc/1.0/> o enviar una carta a Creative

Commons, 559 Nathan Abbot Way, Stanford, California 94305, EEUU.

© de la presente edición, Virus editorial

© de los textos, las autoras y autores

Título:

Frontera Sur
Nuevas políticas de gestión y externalización
del control de la inmigración en Europa

Maquetación y diseño de la cubierta: Virus editorial

Primera edición: septiembre de 2008

Virus editorial/Lallevir S.L.
C/Aurora, 23 baixos
08001 Barcelona
T./fax: 93 441 38 14
C/e.: info@viruseditorial.net
<http://www.viruseditorial.net>

Impreso en:

Imprenta Luna
Muelle de la Merced, 3, 2.º izq.
48003 Bilbo
T.: 94 416 75 18
C/e.: luna-im@teletel.es

ISBN-13: 978-84-92559-00-8

Depósito legal:

Índice

Nota editorial

05

Introducción

Los límites del control

Cristina Fernández Bessa

07

El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión.

Refugiados e inmigrantes en las fronteras exteriores del sur de la Unión Europea

Helmut Dietrich

13

Los acuerdos de «cooperación»

y el nuevo régimen fronterizo euroafricano

Paolo Cuttitta

83

El blindaje de la UE frente a refugiados y demandantes de asilo

Kerstin Seifer

109

El cerebro panóptico de la Fortaleza Europea

Indymedia

123

El Estado español como punta de lanza del control y exclusión de la migración en Europa

Cristina Fernández Bessa

135

El Plan África, la política migratoria española de «nueva generación» y la guerra contra los pobres

Eduardo Romero

159

El asilo y el declive del Estado de derecho en la frontera sur <i>Héctor C. Silveira Gorski</i>	181
El control de las aguas internacionales y el doble lenguaje del enaltecimiento de la solidaridad y su penalización <i>Mikel Mazkiaran</i>	193
La vida en la frontera: internamiento y expulsiones <i>Espai per a la Desobediència a les Fronteres</i>	207
Menores no acompañados, breve aproximación <i>Núria Empez Vidal</i>	239
A modo de conclusión... El gran muro del capital EE. UU./México y en todas partes: cómo los países ricos del mundo mantienen alejados de manera brutal a los pobres del mundo <i>Mike Davis</i>	251
Post scriptum <i>Espai per a la Desobediència a les Fronteres</i>	261
Anexos	
I. Manifiesto: 12 medidas urgentes por la dignidad de los/las migrantes: «Tenemos derecho a tener derechos»	264
II. Contactos y grupos de apoyo	266
III. Breve esbozo biográfico de autores y autoras	271
IV. Mapa de centros de internamiento	273
V. Frontex: control en red	275
VI. Operaciones de Frontex 2007, Hera 3	277

NOTA EDITORIAL

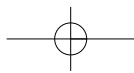
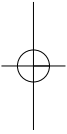
El presente libro es el producto de un trabajo colectivo: el de todas las personas que han colaborado directamente con sus textos, las que hubieran querido colaborar y no han podido, las que nos han hecho sugerencias o nos han facilitado contactos, y las que han realizado las traducciones.

El libro empezó a tomar forma (sobre la base inicial del texto de Helmut Dietrich) hacia octubre-noviembre del 2007. Quisiéramos agradecer a todas estas personas la paciencia demostrada por ajustarse a unos plazos de entrega de sus trabajos a veces muy cortos, y por haber reaccionado siempre positivamente a las sugerencias que desde la editorial se han hecho a los textos entregados.

Nuestro agradecimiento especial es para Cristina Fernández, que no sólo se ha implicado con mucha intensidad en el libro con sus textos, sus sugerencias y sus contactos, sino que ha mostrado una paciencia infinita. Buena parte de los méritos de este libro —los que tenga— se los debemos a ella.

No quisiéramos tampoco olvidar el esfuerzo frustrado de Helena Maleno por explicarnos la situación de los inmigrantes desde Tánger, donde trabaja —pese a las amenazas, asaltos a su casa y presión policial— a pie de calle denunciando las redadas y la represión que sufren estas personas en Marruecos, con el silencio cómplice —cuando no colaboración directa— del Gobierno español. A ella y a todas las personas que luchan por los derechos de los inmigrantes y contra las fronteras va dedicado este libro.

el colectivo vírico



INTRODUCCIÓN

Cristina Fernández Bessa

Los límites del control

No es posible enunciar una definición del término «frontera» en abstracto, en tanto que se trata de un concepto histórico y político. Las fronteras son instituciones convencionales; las «fronteras naturales» (el gran mito de los Estados-nación) no han existido nunca sino que siempre han sido un constructo político variable en el tiempo¹.

De acuerdo con la doctrina clásica sobre la soberanía territorial, las fronteras delimitaban el alcance del poder soberano. Su función era la de establecer una relación de posesión con el territorio del Estado. En cambio, en el contexto de la globalización y el incremento de la movilidad internacional, se han ido desligando de los cánones de la territorialidad estatal. Su presencia no se limita a un espacio concreto sino que son móviles y pueden hacerse presentes y manifestar su poder de demarcación y exclusión en cualquier momento o lugar.

Dependiendo del espacio local, temporal y subjetivo en que se sitúa, la frontera produce resultados sustancialmente distintos. De esta forma, las fronteras se configuran como instituciones asimétricas, dado que sus consecuencias dependen del lado desde el que se crucen, y sobre todo selectivas, dado que para algunas personas ya casi no existen y a otras les marcan su recorrido vital. Para un rico de un país rico la frontera se ha convertido simplemente en una for-

1. Étienne, Balibar, *Nosotros, ¿ciudadanos de Europa? Las fronteras, el estado, el pueblo*, Tecnos cop., Madrid, 2003 [2001], p. 175.

819

malidad. En cambio, para un pobre de un país pobre la frontera no sólo es un obstáculo difícil de superar, sino que la experiencia de «frontera» sigue presente a lo largo de toda su vida, condicionando su cotidianidad y su movilidad (tanto física como social). En este sentido, como aprecia Balibar, la finalidad de las fronteras hoy (en realidad siempre) es que los individuos de distinta clase social tengan distintas experiencias sobre la ley, la Administración, la Policía, los derechos, el libre tránsito, etc. Así, las fronteras y sus aparatos de control sirven como instrumentos de discriminación y selección al servicio de una diferenciación de clase internacional. Una *colour bar* que ya no sólo separa el Centro de la Periferia o el Norte del Sur, sino que atraviesa todas las sociedades y se intensifica en todas las metrópolis globales².

Progresivamente, el concepto de frontera se ha desterritorializado y ha dejado de *estar* en los confines físicos que delimitan un dentro y un afuera. Ciertas fronteras no están (sólo) en los límites geográfico-administrativos de los Estados, sino que se encuentran dispersas por todas partes y se hacen presentes allí donde se ejercen controles selectivos. Procesos como la unificación europea han modificado los procedimientos que habían convertido a las fronteras territoriales en una institución, y han evidenciado la diferencia entre la frontera como línea de separación entre territorios (en inglés, *boundary*) de la frontera como zona o lugar de control (*border*)³.

La UE ha externalizado y deslocalizado gran parte de la gestión de sus fronteras hacia otros países, estableciendo determinados procedimientos relativos a los controles fronterizos, tales como la obtención de los visados fuera de su territorio, y responsabilizando o derivando el control de documentos a compañías de transporte o funcionarios de enlace en terceros países. La implementación de estos instrumentos supone que se activen múltiples controles «a distancia» antes incluso de traspasar físicamente una frontera geográfica (en las embajadas de los países de origen, en las agencias de viaje, compañías de transporte...). De esta forma, la frontera actúa en el propio país de origen, desde el mismo momento en que una persona decide emprender una experiencia migratoria. Se trata de un mecanismo preventivo que varía sustancialmente en función de cada individuo, en la medida en que, más que defender la soberanía de los Estados, pretende definir la identidad y discriminar entre migrantes «deseables» e «indeseables» para la UE⁴.

2. Étienne, Balibar, «¿Qué es una frontera», en *Violencias, identidades y civilidad*, Gedisa, Barcelona, 2005, pp. 77-83.

3. Elspeth Guild y Didier Bigó, «Polizia a distanza: Le frontiere mobili e i confini di carta dell'Unione europea», *Conflitti globali*, 2, 2005, p. 70.

4. Didier Bigo y Elspeth Guild, «La visa Schengen: expression d'une strategie de "police" à distance», *Cultures & Conflits*, 49, 2003, pp. 22-37.

Los límites del control | Cristina Fernández Bessa

La externalización también se da mediante la transmisión a terceros países de la responsabilidad del control y la gestión de los migrantes. Para ello, las Políticas Europeas de Vecindad (PEV) imponen la gestión de las migraciones como condición determinante para adoptar acuerdos económicos y comerciales con la UE. Aparte de la PEV, los Estados miembros firman acuerdos de readmisión y de cooperación policial con los países de origen y tránsito de los migrantes para que éstos acepten las expulsiones, por lo que se convierten en un instrumento clave de las políticas de la UE. Como contrapartida, la UE establece cuotas de migración legal (laboral) para los nacionales de los países que han aceptado el acuerdo.

Helmut Dietrich («El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión. Refugiados e inmigrantes en las fronteras exteriores de la Unión Europea») y Paolo Cuttitta («Los acuerdos de "cooperación" y el nuevo régimen fronterizo euroafricano») analizan en el presente libro de manera detallada qué políticas está desarrollando la UE a este respecto y cómo se concretan por lo que se refiere a la Frontera Sur y a las relaciones con el norte de África; mientras que Eduardo Romero lleva este análisis al caso concreto del Estado español, en su texto «El Plan África, la política migratoria española de "nueva generación" y la guerra contra los pobres».

La política de la UE, caracterizada por la interrelación entre la lógica del mercado y las lógicas de control, trata de promocionar las migraciones regulares y temporales subordinadas a las necesidades de mano de obra (barata) del mercado de trabajo europeo, a la vez que refuerza la lucha contra la «inmigración ilegal». Demonizando la inmigración irregular y destinando miles de millones de euros al blindaje de las fronteras, las instituciones europeas pretenden dotar de credibilidad e integridad a sus políticas migratorias y de asilo.

Para ello, los Estados no dudan en convertir la inseguridad y el terrorismo en una obsesión, exagerando la amenaza que representa la inmigración para la soberanía, la identidad y la seguridad nacional, y en criminalizar a los extranjeros para legitimar la firmeza y espectacularidad de sus intervenciones ante la opinión pública. Pero la utilización de retóricas securitarias no supone una nueva tendencia u orientación política, sino un reforzamiento de las dinámicas que han acompañado el proceso de construcción europea. Ya desde los Acuerdos de Schengen (1985), el control de las fronteras externas ha sido estrechamente relacionado con la salvaguarda de la seguridad interior y la protección de la comunidad europea de las amenazas exteriores. Sin embargo, como indica Walters⁵, debemos tener en cuenta que con Schengen la amenaza

5. William Walters, «Welcome to Shengenland. Per un'analisi critica dei nuovi confini europei», en S. Mezzadra, *I confini della libertà. Per un'analisi politica delle migrazioni contemporanee*, Derive Approdi, Roma, 2004, p. 65.

10111

a la seguridad ya no significa un enfrentamiento abierto (militar) con otros países. La amenaza a la seguridad parece más bien una serie de amenazas sociales, transnacionales y frecuentemente personificadas en la imagen del migrante. Y mientras se presente a la inmigración como una «amenaza», no se deberán dar explicaciones sobre las irregularidades en los procesos de expulsión o devolución de inmigrantes ni sobre la vulneración de derechos humanos sufrida por este colectivo.

Para evitar la inmigración desregulada y, por tanto, «potencialmente peligrosa» la UE pretende «blindar» sus fronteras externas con el objeto de prevenir, interceptar y retornar a las personas que se presume estén intentando migrar mediante acciones de vigilancia, actuaciones policiales o incluso con la detención de los migrantes. Para ello los territorios fronterizos se dotan de sofisticados equipos de vigilancia y operativos marítimos, terrestres y aéreos, integrados por policías de distintos países y coordinados a través de Frontex, que se ocupan de patrullar las costas y aguas de los países fronterizos y de sus vecinos del sur (Senegal, Mauritania, Marruecos, Libia) o las fronteras terrestres del este (Bielorrusia, Ucrania, Turquía), impidiendo así que miles de personas puedan emigrar con destino a la UE.

A este respecto, Kerstin Seifer («El blindaje de la UE frente a refugiados y demandantes de asilo») y Cristina Fernández («El Estado español como punta de lanza del control y exclusión de la migración en Europa») se encargan de analizar el desarrollo de Frontex desde su entrada en funcionamiento en 2005, y la evolución restrictiva del derecho de asilo en Europa, cuyos resultados en el territorio español son estudiados por Héctor Silveira («El asilo y el declive del Estado de derecho en la frontera sur»); mientras que Mikel Mazkarian («El control de las aguas internacionales y el doble lenguaje del enaltecimiento de la solidaridad y su penalización») nos explica cómo el derecho internacional, el derecho marítimo y el deber de socorrer a personas en peligro en alta mar son violados continuamente por los países de la UE, supeditándolos a las políticas de contención de la migración.

Y por si todo esto no fuera suficiente y dada la «seria amenaza» que supone la inmigración, los dirigentes europeos no han escatimado esfuerzos en desarrollar dispositivos de control altamente tecnificados e informatizados, como el Sistema de Información de Schengen; dispositivos que con la excusa de combatir la inmigración irregular y el terrorismo, acaban convirtiéndose en mecanismos de control de toda la población, y especialmente de aquella crítica con la deriva autoritaria de la Unión Europea, tal como se analiza en el artículo de Indymedia «El cerebro panóptico de la Fortaleza Europea».

Por otro lado, los controles exteriores van acompañados de distintos controles interiores que tratan de identificar y detener a los inmigrantes indocumen-

Los límites del control | Cristina Fernández Bessa

tados que se encuentran ya en la UE sin los permisos requeridos. En este sentido, los centros de internamiento de extranjeros (CIE), o los controles policiales que tienen lugar a diario en las calles o en las estaciones de los transportes públicos pueden comportar para los migrantes las mismas consecuencias que los controles de frontera exteriores: la exclusión de la sociedad, ya sea mediante su expulsión a otro país, o mediante la privación de sus derechos más fundamentales relacionados con la ciudadanía, condenándoles ineludiblemente a la clandestinidad y la «ilegalidad». Los controles fronterizos que se llevan a cabo en el interior de los distintos países europeos son a menudo invisibles para gran parte de la sociedad, pero están muy presentes en la vida cotidiana de los migrantes.

Fruto de estos controles, sobre los migrantes sin papeles pende continuamente la amenaza de la expulsión o del encierro en centros de internamiento, muchas veces en condiciones de indefensión absoluta; las condiciones de expulsión y las formas de encierro en el Estado español son analizadas en el capítulo «La vida en la frontera: internamiento y expulsiones», del *Espai per a la Desobediència a les Fronteres*.

En este contexto, en el que ya no se puede afirmar la autonomía de los Estados-nación en el escenario internacional, ni su prosperidad en el campo de la política económica ni social, como aprecia Bietlot (2004), el poder estatal, investido con las competencias que todavía tiene la posibilidad de ejercer — funciones policiales, de gestión del territorio y de la población para el mantenimiento del orden público—, se despliega con toda su dureza sobre los seres humanos más vulnerables (extranjeros, marginados, clandestinos, etc.), entre los que destaca el caso de los menores que estudia Núria Empez (*Col·lectiu Drari*) en su capítulo «Menores no acompañados, breve aproximación».

Podemos decir, en definitiva, que las fronteras ya no se encuentran (sólo) a lo largo de los márgenes de Europa sino que constituyen su método interno de gobierno. Las fronteras se activan cuando determinados individuos deciden emprender una experiencia migratoria, y se extienden hasta el corazón mismo de Europa porque persiguen las biografías de aquellas personas que tienen la movilidad limitada. Es así como los «controles fronterizos» ya no están tan sólo relacionados con las «fronteras territoriales», sino que cada vez tienen más que ver con el «control del orden público» y, como expone Mike Davis en el capítulo con el que cerramos el presente libro, con la construcción de ese gran muro del capital presente en todas partes, aunque no siempre visible, con el que los países ricos mantienen alejada de manera brutal a la gente pobre del mundo.

Así, en Europa como en el resto del mundo, la evocación de las clases dirigentes del Estado Democrático de Derecho no evita que pongan en práctica

12113

políticas fronterizas que, ya sea dentro o fuera de su territorio, de forma directa o indirecta, causan exclusión, segregación, privación de derechos y muerte en la población, en especial en el caso de los migrantes. Sólo la superación de los antiguos pilares de los Estados-nación, del vínculo entre territorio y derechos de ciudadanía, puede permitir la construcción de una sociedad en la que el ejercicio de los derechos no esté necesariamente asociado a los lazos territoriales o de sangre, sino que aparezcan nuevas formas de (no) pertenecer.

Es tiempo de evocar y practicar la democracia como dinámica absoluta, universal, como gobierno de todos ejercido por todos, como potencia efectiva que actúa desde abajo y en red para construir el común. Y en este sentido, debemos valorizar el derecho a la movilidad, como uno de los instrumentos de construcción de la democracia total, en su doble vertiente: movilidad como derecho de fuga, éxodo de las condiciones impuestas, y movilidad como apuesta por la construcción de nuevas condiciones. Si el Estado de derecho del que las clases dirigentes hablan equivale a segregación y explotación, la democracia desde abajo sólo puede construirse a través de la ruptura de las fronteras o los límites, ya sean éstos simbólicos o materiales.