



Fronteras deslocalizadas

Mercedes Jiménez Álvarez

Investigadora Postdoctoral, CIEO, Universidad del Algarve
Miembro del IMEDES, Universidad Autónoma de Madrid

« Un crimen está ocurriendo a nuestro lado y,
sorprendentemente, sólo sentimos miedo de las
víctimas »

Juan José Téllez, escritor

El año 2011 ha sido el más letal en el Mediterráneo. Según el ACNUR,¹ se han ahogado más de 1.500 personas en el intento de cruzar el Mediterráneo. El observatorio sobre las víctimas en las fronteras europeas más visitado en internet –el blog Fortress Europe del escritor Gabriele Del Grande– apunta que han sido 2.251 personas las que han muerto. La mayor parte salieron de las costas de Túnez y Libia. La primavera árabe, inaugurada en Túnez en enero de 2011, ha desvelado el juego interesado de la Política Europea de Vecindad con países como Túnez y Libia que jugaban un papel fundamental de guardianes de la frontera europea en el Mediterráneo Sur.

En los últimos años, muchos medios de comunicación han consolidado la idea de que “una avalancha” de personas indocumentadas amenaza constantemente a Europa desde los países del Sur. Es mayor el volumen de personas procedentes del Sub-Sáhara² que se encuentran en el Magreb que el que llega a Europa, aunque esto se percibe justo de forma contraria. Una visión securitaria, vehiculada por el celo del control fronterizo europeo, junto con esta imagen de “avalancha” dibujada por algunos medios de comunicación, «esconden el dinamismo de la región Magreb-África del oeste y las migraciones llamadas “Sur-

¹ Declaraciones de la portavoz de ACNUR Sybella Wilkes de 31 de enero de 2012. En: <http://www.unhcr.fr/4f280ad3c.html>

² Compartimos la aclaración que realiza Hein de Haas en torno al uso del término África subsahariana. Como señala De Haas (2006:64), «la cortante distinción entre el norte de África y África subsahariana, no sólo es históricamente incorrecta por dejar de lado el hecho que el Sáhara, por sí mismo, es un enorme zona de transición entre dos nociones sub-continetales, sino que también ello se ve contradicho por una importante migración que atraviesa el Sáhara».

Sur"». ³ En estos tránsitos hacia Europa y en este dinamismo regional las fronteras no están sólo en territorio europeo. Desde principios del año 2000 se está consolidando en el Mediterráneo un proceso de externalización de las fronteras europeas al sur y al este. En estas líneas me gustaría profundizar en esos mecanismos de externalización analizados desde cuatro aspectos: el legislativo, el procedimental, el institucional y el conceptual.

Poseidón, Nautilus y Hera, una fortaleza que se mueve

Tanto en ámbitos académicos como en espacios activistas y de militancia social, e incluso en el mundo de la prensa convencional, se utiliza habitualmente el término "Europa Fortaleza" para referirse al espacio de "libertad, seguridad y justicia" creado por el Tratado de Schengen en 1985. El análisis de la política de migraciones en el marco de esta "Fortaleza" nos remite a algo bien sabido: cómo las cuestiones de seguridad están legitimando el uso de férreos instrumentos de control sobre la movilidad de las personas que frecuentemente vulneran sus derechos fundamentales; cómo en aras del control fronterizo, el número de personas que mueren en la frontera es cada vez mayor.

La política migratoria europea ha movilizado en estos últimos veinte años todo un conjunto de procedimientos, de instrumentos jurídicos y políticos y de recursos económicos, tecnológicos e institucionales. Cuatro son los elementos que considero fundamentales en la creación y consolidación de la "Fortaleza Europea": i) una reglamentación jurídica restrictiva de derechos en relación a los migrantes; ii) unos procedimientos que ejecutan una lógica jurídica y política centrada en el control y no en la gestión de la migración; iii) unos instrumentos tecnológicos centrados en blindar selectivamente las fronteras. Todo este proceso queda legitimado por iv) la categorización del extranjero como un "infrasugeto". ⁴

Poseidón, Nautilus y Hera son los nombres que el FRONTEX ⁵ dio a tres de sus operaciones en las fronteras externas de la Unión Europea. Poseidón se centró en las fronteras greco-turcas y en el Mar Egeo; Nautilus se llevó a cabo en Malta; y Hera en las aguas de las Islas Canarias para desviar las embarcaciones que salían desde Senegal hasta Marruecos, pero con influencia en Cabo Verde y la costa de Gambia a Guinea. El mapa sobre las operaciones del FRONTEX podría ser también la cartografía del proceso de externalización de las fronteras europeas. Según Pisarello y Aparicio (2006) «externalizar significa involucrar, responsabilizar a terceros países en las acciones que los Estados miembros y la UE han venido desarrollando en su propio territorio, dentro de sus propias fronteras». ⁶

³ H. De Haas, *Migration irrégulière d'Afrique Occidentale en Afrique du Nord et en Union européenne: une vue d'ensemble des tendances générales*, Série Migration Research, OIM, Ginebra, 2008.

⁴ J. De Lucas, *Puertas que se cierran. Europa como fortaleza*, Icaria, Barcelona, 1996.

⁵ FRONTEX es la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (FRONTEX), creada por el reglamento 2007/2004 y que comenzó su labor el 3 de octubre de 2005. Entre sus misiones está la vigilancia de las fronteras exteriores, la formación de los que las vigilan y la coordinación de las operaciones conjuntas de expulsión de personas en situación administrativa irregular. En sus cinco primeros años de funcionamiento ha sido la agencia más reforzada de la UE tanto en lo que respecta a las competencias (en consonancia con el Tratado de Lisboa y con el Programa de Estocolmo) como presupuestariamente.

⁶ G. Pisarello y M. Aparicio, «Multiplicar las fronteras, externalizar el control», *Revista Viento Sur*, número 89, 2006.

En relación al aspecto legislativo tenemos que destacar cómo los países del Magreb han ido promulgando leyes de extranjería, algunas más estrictas que las propias leyes europeas y con un marcado talante penal y policial.⁷

En el caso de Marruecos, la ley 02/03 «Sobre la entrada y la residencia de extranjeros en Marruecos, la inmigración y la emigración clandestina» entró en vigor en noviembre de 2003.⁸ En Argelia la ley es de 2008, Ley nº 08-11, de 25 de junio, «Ley relativa a las condiciones de entrada, estancia y circulación de los extranjeros en Argelia». El Código Penal, modificado en el 2009, también penaliza la migración irregular, castigándose con penas de entre dos y seis meses de prisión. En Túnez, la ley es de 2004 (Ley 2004/6 de 3 de febrero) que modifica y completa la Ley 75/40 de 14 de mayo de 1975.

Estas leyes promovidas o reactivadas por Europa, han sido puestas en marcha para controlar la migración irregular, pero también el corte restrictivo de derechos de estas leyes se justifica en el discurso de la lucha contra la criminalidad transnacional y contra el terrorismo. En concreto, como señala GADEM (2008) la ley marroquí 02-03 entró en vigor en noviembre del 2003, justo tras los atentados de Casablanca del 16 de mayo de ese año y fue legislada a la vez que la ley antiterrorista 03-03.

Estas leyes son restrictivas de derechos en el marco de estados de derecho "frágiles" que persiguen y criminalizan la migración entendida como "irregular" para la Unión Europea, creando así, un cinturón securitario a las puertas de Europa.⁹

Este cinturón securitario formado por Marruecos, Argelia, Túnez, Mauritania y Libia actúa en tres sentidos: i) controlando la movilidad de los nacionales de cada país, tanto en la emigración como en la inmigración; ii) controlando la movilidad de los nacionales de los países vecinos del Magreb; y iii) controlando la movilidad de los países del Sub-Sáhara.

A. Controlando la movilidad de los nacionales de cada país

Estas leyes de extranjería son de corte restrictivo y penalizan tanto la emigración como la inmigración irregular. Se aplican a las personas autóctonas de cada país, no sólo a la población extranjera, de tal modo que criminalizan toda forma de migración irregular y a cualquier persona que entre o salga de forma irregular del país, como ocurre en Marruecos, aunque cada una tiene una serie de especificidades. Por otro lado, quizás podría pensarse que estos países, algunos disfrutando de un Estatuto Avanzado con la UE –como Marruecos– y reubicados en la política exterior de la Unión Europea como guardianes del control migratorio de ésta, podrían negociar una mejora en el trato de sus "nacionales" en Europa a cambio de llevar a

⁷ GADEM (Groupe Antiraciste d'accompagnement et de défense des étrangers et migrants): *Le cadre juridique relatif à la condition des étrangers au regard de l'interprétation du juge judiciaire et de l'application du pouvoir exécutif*, diciembre de 2008; *Rapport relatif à L'Application par la Maroc de la Convention Internationale sur la Protection des Droits de tous les Travailleurs migrants et les membres de leur famille*, febrero de 2009.

⁸ Ley promulgada por el *dahir* nº 1-03-196, de 16 de ramadán de 1424 (11 de noviembre de 2003).

⁹ También Mauritania (Decreto del 16 de abril de 2008 sobre condiciones de empleo de mano de obra extranjera y permiso de trabajo para trabajadores extranjeros) y Libia (Ordenanza 125-1373 relativa a la entrada, la estancia y la salida de los extranjeros) forman parte de este "cinturón de seguridad". Para un análisis en profundidad de las legislaciones de Marruecos, Túnez y Argelia, remitimos al trabajo de Sempere, «Las nuevas leyes magrebíes de extranjería y migración», conferencia pronunciada en el marco del IV Seminario *El Río Bravo Mediterráneo*, Tánger, 21 de junio 2010.

cabo esta labor. Sin embargo tampoco es del todo así. Estos países negocian tan sólo un trato adecuado para las élites de su país, como queda de manifiesto en el plan operativo de la Política Europea de Vecindad con Marruecos.

B. Controlando la movilidad de los nacionales de los países vecinos del Magreb

Estas leyes de extranjería, aplicadas con una falta de seguridad jurídica, criminalizan también la migración de sus propios "súbditos" y de los "súbditos vecinos". Libia, Marruecos, Argelia y Túnez encarcelan unos a otros sus respectivas poblaciones que intentan migrar desde estos países. Las condiciones en las que son detenidas estas personas son penosas y tampoco existen garantías suficientes en la detención ni en la vigilancia judicial. El diario argelino *Al Watan* recoge que en marzo del 2008, la Ligue de Defense des Droits del Homme (LADDDH)¹⁰ denuncia las condiciones en las que se encuentran un millar de jóvenes argelinos detenidos en las cárceles tunecinas. También, el diario *Al Watan*¹¹ denunció en enero del 2011 que cerca de 500 argelinos y argelinas fueron detenidos durante el año 2010 por atravesar de forma irregular la frontera marroquí-argelina.

C. Controlando la movilidad de las personas procedentes de los países del sub-Sáhara

Marruecos, Argelia y Túnez son al mismo tiempo países emisores y países de "tránsito" y circulación de personas. Como ya hemos visto, el Magreb es una zona de movilidad regional sur-sur. En el momento contemporáneo su geopolítica es resemantizada por el mandato del control que llega desde el Norte. El tradicional dinamismo entre el Magreb y el Sub-Sáhara, especialmente de procesos migratorios Sur-Sur, se ha visto condicionado por el sistema europeo de migración y por este proceso de deslocalización al Sur, que ha capilarizado el control de la movilidad. Ocurre que los países del norte de África (Marruecos, Argelia, Túnez, Mauritania y Libia) asumen un papel de "gendarme de Europa", no sólo en relación a sus nacionales sino en relación a la migración que llega a estos países de toda la zona del Sub-Sáhara. También, países de África del oeste, como Mauritania, Senegal y Malí, asumen este papel policial, por ejemplo, a través de la aplicación de los acuerdos de readmisión o de la práctica de aceptar en sus fronteras terrestres a los migrantes subsaharianos devueltos, sin procurarles la asistencia jurídica o humanitaria necesarias. Malí acepta así a los migrantes del Sub-Sáhara expulsados por Argelia (algunos de los cuales han sido expulsados por Marruecos a Argelia, previamente) y Senegal y Malí hacen lo mismo aceptando a los migrantes subsaharianos expulsados de Mauritania.¹²

Existen por lo tanto varios niveles de control, según las alianzas y acuerdos de la UE con los países terceros. Cada país pone en marcha estos acuerdos conforme a sus propios intereses. Observamos de esta manera el despliegue de una "cadena transnacional de control" vehiculada por los intereses de la UE y de cada país del norte de África y de África del oeste.

¹⁰ *Al Watan* (Argelia), «Argériens dans les prisons tunisiennes», 4 de marzo de 2008.

¹¹ *Al Watan* (Argelia), «Pres de 500 algeriens detetus au Maroc», 20 de enero de 2011.

¹² Remitimos a los informes de Amnistía Internacional, *Nadie quiere tener nada que ver con nosotros. Arrestos y expulsiones colectivas de migrantes a quienes se les ha denegado la entrada en Europa*, sobre Mauritania y las expulsiones que efectúa a Senegal (2008) y al informe *Otra frontera sin derechos: Malí-Mauritania*, de Migreurop y APDH (2008) sobre las expulsiones de Mauritania a Malí.

En relación al trato que reciben las personas refugiadas o demandantes de asilo en este entramado de control, estos países adolecen de una política activa y diligente que respete sus derechos. En Marruecos no se reconoce el estatuto otorgado por el Alto Comisionado para los Refugiados. Los refugiados y demandantes son maltratados institucionalmente y, aunque sean titulares del estatuto de refugiado, éste es "inoperativo" para las autoridades del país, siendo prácticamente imposible una vida "normalizada", como la escolarización de los niños, la asistencia médica o el acceso a un permiso de residencia necesario para ser contratado legalmente o para alquilar una vivienda. Las personas en redes de tráfico y trata tampoco encuentran la protección necesaria en su situación de explotación.

Maleno señala que «se externalizan aquellas acciones que los estados europeos no son capaces de realizar». Efectivamente, el maltrato, la violación sistemática de derechos, la ausencia de garantías jurídicas, la inexistencia de procedimientos y la imposibilidad de defensa jurídica son acciones que practicadas en Europa no caerían en la impunidad total, pudiendo darse algunas formas de denuncia y judicialización, mientras que practicadas en los países del Magreb o de África del oeste pasan de forma desapercibida y son muy difíciles de juzgar y perseguir. En este sentido estos países se convierten en "guardianes de la Europa Fortaleza".¹³

En relación al aspecto procedimental podemos señalar que es especialmente a través de la Política Europea de Vecindad como la UE está vehiculando sus intereses relacionados con el blindaje de las fronteras, el control de la migración "irregular" y la ampliación de su radio securitario a los países vecinos con los que comparte frontera terrestre o marítima al Sur y el Este. Esta política implementa los objetivos de la Estrategia Europea de Seguridad. Uno de los objetivos centrales en los acuerdos bilaterales son las cuestiones centradas en la prevención de la migración irregular y la puesta en marcha de procesos selectivos de mano de obra, como se señala en los Planes de Acción Bilateral de Marruecos o Túnez.

También, destacamos entre los procedimientos la forma en que la cooperación al desarrollo está siendo utilizada como la "cara amable" de las políticas de control de fronteras, a pesar de que esta cuestión no un asunto del que deba ocuparse la cooperación al desarrollo, según los criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico).

Sin embargo, en el marco de la cooperación al desarrollo se implementan proyectos para la externalización de las fronteras. Por ejemplo, en el año 2005, la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo y la FIIAPP (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas) apoyaron varios proyectos europeos específicos sobre control de fronteras con Marruecos, como señala la memoria de actividades del la FIIAPP. Uno de ellos se centraba en la cuestión de la emigración llamada "irregular" a través del apoyo institucional para la mejora de la gestión de controles fronterizos a través de cuatro ejes: refuerzo institucional, equipamientos, formación y sensibilización. El proyecto era de una cuantía de 40 millones de euros, de los cuales 38 estaban dedicados a la compra de vehículos, radares, centros de análisis de datos y unidades móviles en la detección de los movimientos en frontera. La AECID aportaba 350.000 euros y la Comisión Europea 2.235.000 euros.

¹³ H. Maleno, «Telón de fondo de las políticas migratorias», Rompamos el silencio, 2010. Disponible en <http://www.rompamoselsilencio.net/2010/?Telon-de-fondo-de-las-politicas>

El aspecto institucional refleja cómo estas tecnologías del control fronterizo presentes en la "Europa Fortaleza" se trasladan también a los países del radio externo de la UE para la misión encomendada de control fronterizo "compartido". Los acuerdos de readmisión¹⁴ entre la UE y los países terceros forman parte de otro pilar del proceso de deslocalización, junto con las cuestiones de externalización del asilo.¹⁵ En el conjunto de acuerdos hay que diferenciar los firmados de forma bilateral entre un Estado miembro de la UE con países terceros (como los que mantiene el Estado español con Marruecos, Gambia, Mauritania o Guinea) y los acuerdos de readmisión entre la UE y los países terceros, que permiten acciones conjuntas de expulsión de personas. La Unión Europea canaliza a través de estos acuerdos la expulsión de personas procedentes de terceros países, pero también la de personas que, sin ser nacionales de éstos, hubiesen transitado por ellos para entrar en la Unión Europea.

Otra tecnología de control que merece la pena destacar es el sistema de visados. Los consulados en el extranjero de los países de la UE refuerzan sus sistemas de visados, mejoran sus sistemas de datos y dificultan hasta el exceso la consecución de un visado por vía consular mediante un listado de requisitos especialmente "infranqueables" y activando "un sistema de exclusas" que selecciona a los grupos sociales con mayor poder adquisitivo para acceder a los visados turísticos. En el caso de los visados de trabajo, uno de los criterios de contratación es que se pueda garantizar la vuelta, como en el caso de las mujeres marroquíes contratadas como temporeras en la campaña de la fresa de Huelva¹⁶. Actualmente la situación económica en Europa ha provocado el estrangulamiento de los visados de trabajo concedidos de esta forma.

Todo este "aparataje tecnologizado" de visados, refuerza el control y debilita los derechos y su defensa. En el caso de las denegaciones de visados en los consulados existe una gran desinformación sobre cómo recurrir estas decisiones consulares (especialmente las relacionadas con reagrupaciones familiares), con lo que, aunque a veces no estén motivadas o sea denegado el visado sin fundamentos jurídicos suficientes, no existe ninguna forma de fiscalización de oficio de estas decisiones. Lo mismo ocurre en la denegación de visados por el llamado "riesgo migratorio", categoría ambigua que se usa de forma corriente en los consulados y deja una puerta abierta a la arbitrariedad.

Este despliegue de tecnologías del control ha provocado todo tipo de violaciones de derechos de los migrantes y ha puesto de manifiesto la falta de seguridad jurídica ante una actuación desproporcionadamente violenta de las fuerzas de seguridad de los países que son subcontratados en esta labor de control de fronteras.

¹⁴ Un listado de los acuerdos de readmisión firmados por la UE está disponible en: <http://www.mirem.eu/donnees/accords/EU>

¹⁵ Pisarello y Aparicio, 2006, *Op. cit.*

¹⁶ Nos referimos, por ejemplo, a los procesos de contratación de mano de obra extranjera en origen. El Ayuntamiento de Cartaya (Huelva), en el marco del Programa de la UE AENEAS, ha sido financiado para mejorar la forma de contratación de las 20.000 mujeres procedentes de zonas rurales que llegan desde Marruecos para trabajar en el cultivo de la fresa y en su recolección. Según el Ayuntamiento de Cartaya, el requisito exigido para ser contratadas es tener hijos menores de dos años, de este modo el Ayuntamiento sostiene que se garantiza la vuelta a Marruecos tras los seis meses de contratación. Debido a la crisis económica en España, durante 2010 el número de personas contratadas en origen se redujo a 1.000. Remitimos al artículo *Víctimas del oro rojo*, de Jerónimo Andreu y Lidia Jiménez, *El País*, 13 de junio de 2010.

Finalmente me gustaría resaltar el aspecto conceptual en estos procesos fronterizos deslocalizados. Me refiero a cómo las categorías usadas en el marco del régimen migratorio europeo se transnacionalizan y se deslocalizan en los llamados países "terceros".

Las citadas leyes de extranjería legisladas en el Magreb que forman parte del mencionado "cinturón securitario" son más restrictivas de derechos que las legislaciones de extranjería europeas. De este modo contribuyen a la criminalización de la migración, dándole una regulación penal en vez de administrativa. De este modo lo que ocurre es que se externaliza cada vez más una visión punitiva y criminalizadora de la migración.

La movilidad de los migrantes continuará muy a pesar de los esfuerzos de la UE por externalizar y fortalecer sus fronteras. Son muchos los datos que demuestran que una política cada vez más policial y militarizada provoca una mayor precarización y violación de los derechos de las personas. Por lo tanto, sólo arbitrando otras vías de "gestión de la migración" Europa podrá ocuparse de la cuestión de la migración "irregular" que tanto le inquieta. Gestión versus control podría ser la ecuación migratoria. A pesar de la necesidad señalada por voces expertas de arbitrar otras formas de articular y organizar la migración, el control sigue siendo la prioridad omnipresente.