

Migraciones: ¿la UE cierra las fronteras del Sur?¹

Desde el cierre de las fronteras hasta las nuevas migraciones por trabajo, ningún país europeo ha conseguido contener realmente las nuevas oleadas de migrantes. En algunos países del sur de Europa, como España e Italia, y más recientemente Grecia, el aumento del número de migrantes es casi paradigmático por su amplitud. Los demás países de la UE no se han librado del incremento de su población extranjera, aunque en menor medida. La absorción de inmigrantes, clandestinos o regularizados en la economía europea es una prueba de que la demanda de trabajadores extranjeros no ha desaparecido: simplemente se ha redistribuido siguiendo la evolución de los mercados laborales europeos. Mientras tanto, son muchos los argumentos que ocultan las aportaciones positivas de los flujos migratorios en los planos económico, demográfico y cultural.

La inversión de las tendencias económicas en Europa, acelerada por las crisis del petróleo de 1973 y 1979, llevó a los Estados europeos a revisar sus políticas migratorias en un sentido a un tiempo *restrictivo* (cierre de las fronteras), *incitador* (política de ayudas al retorno) y *positivo* (medidas de integración de los inmigrantes establecidos, en particular en lo referente a la reagrupación familiar).

Si la *integración* sigue siendo objeto de controversias es porque revela la zanja que existe entre los discursos generosos y la realidad observable sobre el terreno. En cuanto a las políticas de ayuda al retorno, han fracasado lamentablemente, ya que la aplastante mayoría de los inmigrantes la han rechazado y apostado por el asentamiento a largo plazo en los países de acogida. Con respecto al *cierre de las fronteras*, las estadísticas demuestran su ineficacia, ya que los candidatos a la inmigración consiguen muy a menudo desbaratar todos los controles y los “cordones sanitarios”: visados, vigilancia, controles electrónicos, alambradas y demás barreras. Así pues, hay que

Bichara Khader es director en el Centro de Estudios e Investigación sobre el Mundo Árabe Contemporáneo, Universidad Católica de Lovaina

¹ Ponencia presentada en la conferencia sobre «La agenda social en las relaciones euromediterráneas», ISS-IEMED-CERESS-IEEI Rabat, 13-14 de enero de 2010.

admitir que *Europa sigue estando en situación migratoria*. Creyó, tal vez ingenuamente, que el control de las fronteras exteriores disuadiría a los candidatos de entrar en el espacio europeo, pero en realidad el único efecto del control ha sido acelerar la inmigración clandestina, y a un tiempo ha hecho más sofisticadas las redes de pasadores de fronteras y más costoso el precio que exigen por su paso clandestino.

Así pues, en los tres aspectos (retorno, cierre de fronteras e integración) las políticas migratorias han mostrado sus limitaciones e, incluso, sus incoherencias. Todo ello ha sido objeto de numerosas publicaciones. Este texto no aspira a hacer una síntesis crítica sobre la cuestión, sino que pretende simplemente pasar revista a las políticas migratorias de la UE en el transcurso de la última década, y analizar su incidencia en el espacio mediterráneo, especialmente en lo relativo a la externalización de las políticas de control.

Europa en situación migratoria

Desde el cierre de las fronteras hasta las nuevas migraciones por trabajo, ningún país europeo ha conseguido contener realmente las nuevas oleadas de migrantes. Es cierto que las puertas se han cerrado, pero las ventanas se han quedado entreabiertas. Ni el visado obligatorio, ni la externalización del control fronterizo, ni la política restrictiva de concesión de asilo, ni las sanciones a los transportistas ni ninguna otra medida ha podido frenar la movilidad.

En algunos países del sur de Europa, como España e Italia, y más recientemente Grecia, el aumento del número de migrantes es casi paradigmático por su amplitud. Los demás países de la UE no se han librado del incremento de su población extranjera, aunque en menor medida.

La propia UE reconocía en enero de 2006 que el número de ciudadanos de terceros países residentes en los 25 países de la UE se elevaba a unos 18,5 millones de personas, es decir, a un 3,8% de la población total de casi 470 millones de personas. En dicha estimación no estaban incluidos los ciudadanos rumanos y búlgaros instalados en la UE, y aún menos los inmigrantes “clandestinos”.

En la mayoría de los países de la UE, la inmigración sigue siendo el factor principal del desarrollo demográfico. Y con excepción de Estonia, Lituania, los Países Bajos y Polonia, en todos los demás países miembros se da una migración positiva neta estimada en cerca de un millón de entradas al año en la década de 1990, y casi dos millones en la década de 2000.

El caso de España constituye en ese sentido un caso “de manual”, ya que su población extranjera se ha multiplicado por ocho entre 1992 y 2007 (pasando de 500.000 a 4.200.000

en 2007). Idéntica evolución se ha producido en Italia, donde el número de inmigrantes se ha multiplicado por 30 entre 1970 y 2007 y por tres entre 2000 y 2007 (pasando de 1.341.000 en 2000 a 3.330.000 en 2007). Si para el caso de España digo población extranjera y no población inmigrante, es porque un alto porcentaje de las entradas se compone de ciudadanos del norte de Europa que han venido a instalarse a España. Dichos ciudadanos no participan en el desarrollo del fenómeno de la clandestinidad, que ha cobrado tal amplitud que los países se han visto constreñidos a proceder a importantes regularizaciones. Los demás países europeos también las han empleado (Francia, Bélgica, Países Bajos, Alemania) pero limitándolas en ocasiones a ciertas categorías de inmigrantes.

Las estadísticas relativas a los «ciudadanos de terceros países» no incluyen a todos los ciudadanos «nacidos en el extranjero» pero nacionalizados, ni tampoco, con más razón, a los ciudadanos de terceros países que residen en la UE de manera «irregular». Ya sean clandestinos «indocumentados» o «sin papeles», son varios millones, pero ¿cuántos, exactamente? Nadie puede dar una cifra exacta en vista del carácter “irregular” de su presencia. Pero si nos arriesgáramos a hacer una estimación, se podría llegar fácilmente a una cifra de seis u ocho millones como mínimo.

Si nos ceñimos a los extranjeros procedentes de la zona del Mediterráneo, su número se estima en 5.742.679, es decir un quinto del total de extranjeros en la UE (30.048.773 en 2007)² y un tercio de los extranjeros “nacionales de terceros países” (casi 19 millones en 2007). Esa cifra no ha evolucionado mucho entre 1997 y 2007, cosa que nos podría hacer creer que las políticas restrictivas de la UE han posibilitado el control de los nuevos flujos. Pero la realidad es muy distinta: si el número de extranjeros de terceros países (19 millones) y sobre todo de países socios del Mediterráneo (5,7 millones) sigue oscilando en una horquilla reducida, es sobre todo porque millones de extranjeros que han sido nacionalizados y ya no figuran en las estadísticas de ciudadanos extranjeros han sido reemplazados por millones de extranjeros nuevos recientemente regularizados. Eso explica porqué el número de extranjeros permanece estable mientras que la población europea de origen extranjero crece.

Las estadísticas europeas se refieren a los «ciudadanos extranjeros», y no a los «europeos de origen extranjero». Gran Bretaña es el único país que realiza encuestas sobre las minorías étnicas (*ethnic minority survey*); los demás países europeos, hasta ahora, se niegan a abordar esa vía.

El caso de Bélgica es sintomático en ese sentido. Efectivamente, según las estadísticas oficiales (2007), el total de extranjeros se estimaba en 1.046.839 personas, y el de extran-

² Fuente: MED-2008, IEMED_CIDOP, Barcelona, tabla p. 408.

jeros de los países socios mediterráneos en sólo 143.162, de los cuales 80.588 eran marroquíes. Pero precisamente sabemos que el número de marroquíes instalados en Bélgica (nacionalizados o con la doble nacionalidad) supera la cifra de 350.000. Lo cual quiere decir que de cada 4 marroquíes residentes en Bélgica, 3 están ya nacionalizados y se salen de las estadísticas, no obstante sin estar al amparo de las dificultades de una integración inacabada.

Así pues, las estadísticas ocultan más de lo que muestran. En realidad la inmigración sigue creciendo, imparable. Ese aumento del número constituye un flagrante desmentido a uno de los supuestos de la ortodoxia restrictiva, según el cual la economía europea no necesita mano de obra extranjera. Se constata día tras día que en todos los sectores económicos se necesita mano de obra extranjera, y eso a pesar de las tasas de paro que se sitúan alrededor del 10% (para la UE) y del 18% en España, un país al que la crisis ha golpeado duramente. Antes de que esta estallara (en 2008), el desglose de los datos sobre inmigración en España revelaba que prácticamente el 90% estaba empleado en el servicio doméstico, la construcción, los servicios turísticos y los sectores inferiores de la industria manufacturera, así como en el sector agrario. Esto es válido para todos los inmigrantes, sobre todo para los marroquíes en España.³

En todos los países de Europa, y más en particular en los del sur, la demanda de mano de obra es efectivamente real, aunque los poderes políticos se obstinan en no reconocerla. Es bien cierto, sin embargo, que hay grandes contrastes entre unos países y otros. Y es que si bien la inmigración por trabajo representa cerca del 40% de los flujos de entrada en el Reino Unido, apenas supera el 10% en Francia, donde parecen predominar las entradas por «reagrupación familiar». En España y en Italia la parte de los inmigrantes de la población activa se ha multiplicado por cinco a lo largo de los últimos cinco años. Tales disparidades se producen entre los países europeos con respecto al peso de la inmigración. Según Philippe Merlant,⁴ «va del 45% en Luxemburgo a tan sólo el 2,7% en Finlandia», y un «10,1% en el Reino Unido y 11% en Francia».

Sí existe, pues, un factor de atracción (*pull factor*) que explica el fracaso de las políticas de control de la inmigración clandestina, y que se fundamenta en dos elementos significativos:

1. La mayoría de los inmigrantes irregulares tiene contactos y redes de amigos o parientes que ya residen en los países de acogida;
2. la economía sumergida en los países europeos, especialmente en los del sur, sigue constituyendo al menos de un 20 a un 25% del PNB. Y un control oficial de las migraciones

³ B. López y M. Berriane (dir.), *Atlas de la inmigración marroquí en España*, UA ediciones, Madrid, 2004.

⁴ Ph. Merlant, «Le marché de travail immigré» en *Le Monde : Atlas des migrations*, número especial, 2008-2009, p. 64.

irregulares supondría desarrollar controles interiores centrados en el acceso al mercado laboral, cosa a la que se resisten todos los gobiernos.

De hecho, se puede plantear la cuestión de si la participación de los “clandestinos” en la economía sumergida es más un efecto que una causa de las políticas restrictivas. Sea como fuere, eso es lo que demuestra el caso de Italia.⁵ De manera que la absorción de inmigrantes, clandestinos o regularizados (*sommersi e sanati*) en la economía europea es una prueba de que la demanda de trabajadores extranjeros no ha desaparecido: simplemente se ha redistribuido siguiendo la evolución de los mercados laborales europeos.

Pero si la política europea de lucha contra la inmigración clandestina no parece haber resultado convincente, ¿ha dado mejores resultados la coordinación de políticas de asilo y de visados?

Es evidente que la protección de las fronteras ha reducido considerablemente el número de solicitantes de asilo. En efecto, como recuerda Claire Rodier,⁶ «las directivas que rigen la acogida de solicitantes, los procedimientos aplicables o que designan al país encargado de ponerlos en práctica hacen de la política de asilo un dispositivo de disuasión más que de protección». De hecho, el número de solicitantes de asilo cayó a la mitad en la Europa de los quince, pasando de 375.495 en 2001 a 173.030 en 2006. Esa caída se debería a una triple tendencia:

- a) La presión ejercida por la UE sobre ciertos países miembros que desean integrarse en el espacio Schengen: así Grecia ha tenido que cerrar el grifo en lo relativo a las demandas de asilo, con una tasa de rechazo de demandas que alcanzó casi el 99% en 2003;
- b) el desplazamiento a etapas previas del examen de las solicitudes de asilo (por ejemplo los funcionarios de enlace europeos controlando los pasaportes y visados en los aeropuertos);
- c) y por último, la derivación de la inspección a los funcionarios del país de partida o de tránsito. En resumidas cuentas, las políticas de asilo han sido efectivas en lo referente a disminuir el número de solicitantes, pero, ¿han sido más humanas? Es dudoso.

¿Y la política de visados? Según el Tratado de Ámsterdam y de conformidad con las normas del Convenio de Schengen (1990), la entrada y circulación en el territorio de la UE dependen de la política común de visados. Y desde el 15 de marzo de 2001, un reglamento del Consejo establece la lista de terceros Estados cuyos ciudadanos deben recibir un

⁵ M. Carfagna, «I sommersi ei i sanati : le regolarizzazioni degli immigrati in Italia» en A. Colombo y G. Sciortino (eds.), *Assimilati ed esclusi*, Bolonia, Il Mulino, 2002.

⁶ C. Rodier, «Immigration: le double jeu de l'Europe» en B. Badie y S. Tolotti, *L'État du Monde 2009*, La Découverte, París, p. 186.

visado. Hoy por hoy, los Estados árabes están en la lista de los 134 Estados cuyos ciudadanos están sometidos al visado Schengen. Otros 44 Estados quedan dispensados, entre los cuales se hallan varios países de América del Sur, con excepción de Ecuador y Colombia, a quienes se impuso el visado en 2002.

Para muchos ciudadanos de terceros países la obtención de un visado es un calvario que comienza haciendo colas interminables ante las puertas de los consulados europeos, que constituyen una «primera barrera en origen». El anterior ministro francés de Asuntos Exteriores lo reconocía cándidamente: «la frontera empieza en nuestros consulados». ⁷ De manera que el consulado, ejerciendo de policía a distancia, funciona como un primer filtro para las solicitudes de circulación en el espacio Schengen. Los criterios que se tienen en cuenta para la obtención de un visado son tan numerosos que pocas solicitudes llegan a buen puerto.

Pero el visado Schengen, como reconocen los autores del *Atlas de las Migraciones en Europa*⁸ también sirve como «moneda de cambio con terceros países [...] los Gobiernos europeos pueden aumentar el número de visados concedidos a ciudadanos de un Estado, a condición de que este último controle mejor sus fronteras y acepte la readmisión de personas en situación irregular procedentes de su territorio».

Vinculado a tecnologías de reconocimiento físico y biológico de los individuos (biometría), se supone que el visado garantiza la seguridad de los “nacionales europeos”, previniendo los actos de terrorismo y de inmigración clandestina. Pero hay que reconocer que esos dos objetivos distan mucho de haberse alcanzado, como prueban los atentados terroristas perpetrados en Europa y la multiplicación del número de inmigrantes y de extranjeros en todos los países europeos, especialmente en los de la cuenca mediterránea. *El visado limita la movilidad temporal y aparentemente, al contrario de lo que se pretende, parece alentar a la vez la inmigración clandestina y el asentamiento definitivo.* La supresión del visado para los países PECO (Países de la Europa Central y Oriental), antes y después de la adhesión⁹ y para algunos países de América del Sur no se ha traducido en una afluencia masiva de inmigrantes. De modo que, es legítimo replantearse la utilidad del visado y preguntarse si la supresión del visado no se impone más bien como una política realista, para facilitar el proceso circulatorio en el Mediterráneo e incluso la desaparición natural de las redes mafiosas de pasadores de fronteras.

Consciente de todo ello, el Parlamento Europeo ha tratado de tenerlo en cuenta, si bien sin llegar a proponer la supresión de los visados. Efectivamente, en respuesta a una

⁷ *Le Figaro*, 18 de enero de 2006, citado por Migreurop: *Atlas des migrations en Europe*, Armand Collin, París, 2009, p. 28.

⁸ *Ibidem*, p. 29.

⁹ B. Khader, «Élargissement à l'Est et impact sur les pays arabes et méditerranéens», *Euromesco Papers*, Lisboa, 2003.

Comunicación de la Comisión sobre los «Requisitos de admisión y residencia de los ciudadanos de terceros países a efectos de trabajo», el Parlamento consideró más oportuno instaurar un sistema flexible de visados (enero de 2003).

¿Qué conclusiones se pueden extraer de estas constataciones? Primeramente, que el cierre de las fronteras europeas a la inmigración laboral y la imposición del visado Schengen no han producido los resultados esperados. Y lo que es peor, la gestión de seguridad de la frontera ha desencadenado efectos perversos que, para Catherine Withol de Wenden, son «las entradas clandestinas, el asentamiento de los indocumentados, la esclavitud moderna, la desviación de las solicitudes de asilo y los matrimonios de conveniencia».¹⁰

Así pues Europa, a pesar de sus millones de parados, sigue estando en situación migratoria: la realidad de los flujos migratorios, regulares e irregulares, desmiente cada día las políticas europeas basadas en el control.

Los últimos progresos en la política migratoria europea (1999-2009)

Durante las primeras décadas de la construcción europea, la cuestión migratoria era competencia casi exclusiva de los Estados miembros. El paso del marco intergubernamental al marco comunitario fue lento y gradual. La adopción del Acta Única en 1985 constituye incontestablemente una etapa decisiva en la comunitarización progresiva de la gestión de las migraciones, confirmada por la firma de los acuerdos Schengen (1985) y del Convenio Schengen que introdujo el “visado único”.

Pero fue en el Consejo Europeo de Tampere, en Finlandia (1999), donde se esbozó la primera política migratoria global de la UE. Los Estados europeos acordaron en Tampere un enfoque exhaustivo a la gestión de los flujos migratorios y preconizaron los pactos con los países de origen. Inmediatamente después del Consejo Europeo de Tampere, la Comisión presenta en 2000 una Comunicación en la que recomienda elaborar «un enfoque común en materia de gestión de la inmigración». En la misma, la Comisión propone tener en cuenta el desarrollo económico y demográfico de la Unión, la capacidad de acogida de cada Estado miembro y la situación de los países de origen. A dicha Comunicación le sigue otra, en julio de 2001, que propone un «*método abierto de coordinación*» de la política migratoria de la UE dirigido a fomentar el intercambio de información.

¹⁰ C. Withol de Wenden, *La globalisation humaine*, PUF, París, 2009, p. 47.

La puesta en práctica de la agenda de Tampere es laboriosa, pero es que su campo de aplicación abarca tanto las cuestiones relativas a la inmigración legal, en particular en lo referente a la reagrupación familiar,¹¹ el estatuto de residente de larga duración en la UE,¹² los estudiantes¹³ y los investigadores,¹⁴ como las relativas a las políticas de integración, especialmente mediante el impulso de los esfuerzos de integración¹⁵ y la instauración de una red de puntos de contacto nacionales sobre integración para intercambiar las mejores prácticas.¹⁶ Aquí es conveniente mencionar la adopción por el Consejo, en 2004, del Programa de la Haya para reforzar la libertad, la seguridad y la justicia,¹⁷ y la presentación por parte de la Comisión, en septiembre de 2005, de un Programa común para la integración. La reunión informal de los ministros encargados de la integración, mantenida en Potsdam en mayo de 2007, y sobre todo el Consejo Europeo en su reunión de junio de 2007, reafirman las nuevas orientaciones, en particular en lo relativo a los derechos fundamentales, la no discriminación y la igualdad de oportunidades.

Los años 2000 están marcados sobre todo por políticas de refuerzo de la lucha contra la inmigración clandestina y por los primeros acuerdos de readmisión concluidos con determinados países. Efectivamente, el 28 de febrero de 2002, el Consejo de Ministros de la UE adopta un plan global de lucha contra la inmigración clandestina y el tráfico de seres humanos. Unos meses más tarde, en su Comunicación del 7 de mayo de 2002, la Comisión propone la instauración de un «cuerpo europeo de guardias de fronteras» con el fin de garantizar las misiones de vigilancia. En la misma línea, de hecho, el 13 de junio de 2002 el Consejo adopta un programa de actuación relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, los visados, el asilo y la inmigración. En el Consejo de Sevilla (21-22 de junio de 2002), los jefes de Estado y de Gobierno proponen a los terceros países un pacto para frenar los flujos migratorios en origen, y llegan a esgrimir la amenaza de «vincular la ayuda al desarrollo al control de la inmigración en origen», o incluso de sancionar a los Estados recalcitrantes.

En otro plano, el 14 de octubre de 2002 la Comisión hace pública su Comunicación¹⁸ sobre la política europea de retorno para los clandestinos, de manera voluntaria (repatriación voluntaria) o por la fuerza (expulsión). El 22 de noviembre de 2002, el Consejo adopta un programa de actuación en materia de retorno. Finalmente, el Parlamento

¹¹ Directiva del Consejo 2003/86/CE del 22 de septiembre de 2003, entrada en vigor el 3 de octubre de 2003.

¹² Directiva del Consejo 2003/109/CE del 25 de noviembre de 2003.

¹³ Directiva del Consejo 2004/114/CE del 13 de diciembre de 2004.

¹⁴ Directiva del Consejo 2005/71/CE del 12 de diciembre de 2005.

¹⁵ COM (2003) 336.

¹⁶ En particular con la publicación en noviembre de 2004 de un manual sobre la integración.

¹⁷ Documento 16054/04 del Consejo.

¹⁸ Com 564 final.

Europeo adopta el 18 de junio de 2008 una propuesta de directiva de retorno¹⁹ cuyo objetivo principal es fijar las «normas y procedimientos comunes a aplicar en los Estados miembros para el retorno de los ciudadanos extracomunitarios en estancia irregular» (art. 1).

En cuanto a la readmisión, en el curso de 2004 se asiste a una multiplicación de acuerdos con terceros países. El 10 de marzo de 2004 el Parlamento Europeo y el Consejo adoptan un reglamento que establece un programa de asistencia técnica y financiera a favor de los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo (AENEAS). Pero el hecho más notorio sigue siendo la adopción por el Consejo, el 24 de octubre de 2004, del reglamento²⁰ relativo a la creación de una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE.

Así, el dispositivo de control de fronteras exteriores se hace cada vez más sofisticado. El 13 de diciembre de 2004 el Consejo adopta un reglamento que establece la obligación de los servicios nacionales de proceder al “tratamiento” sistemático de los documentos de viaje a la entrada del espacio Schengen. Entretanto, la Comisión presenta el 28 de diciembre de 2008 el sistema de información de visados (SIV o VIS) para mejorar el control en las fronteras exteriores. El objetivo es permitir a los guardias fronterizos acceder a una base de datos relativa a:

- los visados (visados expedidos, anulados y denegados);
- los datos biométricos del titular

El control de las fronteras se pone en práctica en los puntos de paso autorizados en el perímetro de la UE e incluso en el interior de la UE (aeropuertos y estaciones ferroviarias). Pero también se deslocaliza al exterior de la UE, en el sentido de que «la vigilancia no se efectúa únicamente en la frontera de los Estados europeos, sino mucho antes» en los países de partida, gracias a los oficiales europeos de enlace, cuya misión es sitiar a los migrantes clandestinos.²¹

Para optimizar el dispositivo de control, la UE pone en marcha una agencia comunitaria ex profeso, prevista por el reglamento del 24 de octubre de 2004: Frontex, cuya sede se encuentra en Varsovia. Frontex empieza a funcionar en mayo de 2005, y su presupuesto pasa de los 6 millones iniciales a 70 millones de euros en 2008. Dicha agencia integra rápi-

¹⁹ Para un análisis jurídico y crítico de la directiva, véase Jean-Yves Carlier, «La “ directive retour ” et le respect des droits fondamentaux» en *l'Europe des libertés*, *Revue d'actualité juridique*, núm. 26, pp. 13-21.

²⁰ CE/no.2007/2004.

²¹ En 2007, los oficiales de enlace franceses denegaron el embarque a unos 6.000 migrantes en los aeropuertos del África occidental y de China; en *Atlas des migrations en Europe*, op. cit.p. 35.

damente los centros creados en el marco de los proyectos piloto llevados a cabo por los Estados miembros, es decir:

- el de Berlín (para las fronteras terrestres);
- el de Roma (para las fronteras aéreas);
- el del Pireo (para las fronteras marítimas);
- y el de Madrid (para las fronteras del Mediterráneo occidental).

La extraterritorialización del examen de las solicitudes de asilo permite alejar de la opinión pública unas prácticas poco democráticas efectuadas fuera del espacio europeo

Dando un paso más en la sofisticación de los controles, la UE crea los «Equipos de intervención rápida en las fronteras», llamados «Rabit» (del inglés *rapid border intervention teams*) para impedir el paso no autorizado de la frontera. El 16 de octubre de 2008, los 27 países de la UE adoptan el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo y acuerdan, en el marco de dicho pacto, crear durante el primer semestre de 2009 una Oficina Europea de Apoyo cuya misión es «favorecer un conocimiento común de los países de origen», sin duda para elaborar políticas más precisas en lo tocante al control de las fronteras.

Con la misma idea, los Estados europeos refuerzan su dispositivo legislativo hacia una mayor restricción: la Ley de Extranjería española de 2003 endurece los criterios de selección, el proyecto de ley alemán «Refundación de la gestión de la inmigración», adoptado en 2004, va en la línea de una apertura selectiva, mientras que la ley inglesa de noviembre de 2002 «Nacionalidad, inmigración y derecho de asilo», está encaminada a luchar contra la inmigración clandestina y a limitar el derecho de asilo, etc.

Detrás de ese empeño legislativo, de las medidas de control o de vigilancia preconizadas y adoptadas por las instancias comunitarias y de las políticas restrictivas adoptadas por los Estados miembros hay una preocupación por la seguridad que, sobre todo después del 11 de septiembre de 2001, subyace en todo el enfoque comunitario de la libre circulación. Pero es evidente que también hay otras preocupaciones. Se citan sin orden ni concierto la degradación del medio ambiente que resultaría de una afluencia masiva de población extranjera, el riesgo de una presión excesiva sobre los sistemas de protección social, el peligro de una “erosión” de la identidad colectiva por la absorción de una población extranjera con características socioculturales y religiosas diferentes, una posible competencia en el mercado laboral y una fuerte presión a la baja de los salarios. Muchos argumentos que ocul-

tan las aportaciones positivas de los flujos migratorios en los planos económico, demográfico y cultural.

Si la UE se pone a dictar leyes y a multiplicar los planes de actuación y los reglamentos en materia de libre circulación, es precisamente porque está resultando difícil «realizar la libre circulación» en el interior de la «casa europea» sin tener que ponerse de acuerdo, paralelamente, sobre las modalidades de acceso a esa casa común.²² Así pues, es en el tercer pilar de Maastricht (1992), Justicia y Asuntos de Interior (JAI), así como en el título IV del Tratado de Ámsterdam (1997) donde se encuentra el origen de la política europea de inmigración y asilo, complemento lógico de la libre circulación.

El Mediterráneo, en el corazón del dispositivo de control

No hay que engañarse: aunque los textos normativos europeos se refieran a la inmigración y a la libre circulación en general, el Mediterráneo es, desde luego, el objeto de todos los controles, de todas las atenciones, de todas las preocupaciones. Efectivamente, de los casi 19 millones de extranjeros instalados en los países de la UE, el contingente mediterráneo (esencialmente del Magreb y de Turquía) representa cerca de 5,7 millones. Es de prever que la diferencia demográfica entre las dos orillas del Mediterráneo, las distintas estructuras por edades (en las que los menores de 20 años representan cerca del 46% de la población árabe del Mediterráneo y el 43% de la turca) y el escaso potencial de creación de empleo acrecienten aún más el deseo de migración. Pero en el Mediterráneo, ese «mar blanco entre dos tierras», como lo llaman los árabes, no se circula así como así.

Efectivamente, con su formato actual y con la filosofía general que le sirve de fundamento, es difícil que la Asociación Euromediterránea desemboque en una auténtica zona de libre comercio en la que todo circule. Es cierto que las mercancías, los capitales y los servicios pueden circular, pero los productos agrícolas no lo hacen libremente, y las personas del Sur deben quedarse donde están. Y ésa es la crítica legítima que se dirige a la asociación: que la preocupación política por proteger a los Estados europeos se ha impuesto a la preocupación humanista de proteger a las personas. Esto lo demuestran cada día las denominadas “pateras” y sobre todo esa propuesta sin pies ni cabeza de organizar “campos” y procesos de selección de solicitantes de asilo fuera de la UE, en los países de origen o en sus proximidades. De modo que, so pretexto de gestión racional, la extraterritorialización del examen de las solicitudes de asilo desde origen en lugar de a la llegada desplaza el problema hacia el punto de partida y permite alejar de las opi-

²² J.-Y. Carlier, «Union européenne: quelle politique migratoire ? », *La Revue Nouvelle*, Bruselas, marzo de 2005, p. 85.

niones públicas unas prácticas europeas poco democráticas efectuadas fuera de su propio espacio.

Hoy en día, el grueso del contingente de inmigrantes procedentes del Mediterráneo sur se compone de “clandestinos”, como revelan los procesos de regularización organizados periódicamente por España, Italia, Bélgica y otros países. La última regularización organizada en España (mayo de 2005) afectó a unos 650.000 clandestinos.

Para reprimir ese tipo de migración y frenarla en origen, la legislación europea multiplica los mecanismos de sanción o de control: sanciones para los transportistas que lleven a personas sin visado, transmisión de datos relativos a los pasajeros, expulsiones individuales o colectivas y acuerdos de readmisión con los países de origen. Esa actitud insensible de la UE explica sin duda por qué la Convención Internacional sobre los derechos de los trabajadores migrantes y de sus familiares, adoptada por la ONU en 1990 y que entró en vigor en 2003, no ha sido ratificada por ningún país europeo, al contrario que Marruecos y otros países mediterráneos que sí la han ratificado.

Todas estas incoherencias arrojan una sombra de duda sobre las buenas intenciones expresadas en la Declaración de Barcelona de 1995. En efecto, en el tercer apartado de la Declaración de Barcelona, los 27 países firmantes diferencian claramente las migraciones legales de las “inmigraciones ilegales”. Sin embargo, en los años noventa, la inmigración legal procedente de los socios mediterráneos representó únicamente un 8-10% de la inmigración con destino a los países de la UE. Es la inmigración irregular, pues, la que suministra el mayor contingente de las nuevas “migraciones”. Así se comprende por qué los 27 socios, al tiempo que reconocen en la Declaración de Barcelona «el importante papel que desempeñan las migraciones en sus relaciones», se ocupan de añadir, no obstante, que convienen en cooperar para «reducir las presiones migratorias por medio de programas de formación profesional y de asistencia a la creación de empleo, entre otras cosas».

La Declaración de Barcelona, por supuesto, recuerda la protección de los derechos de los “inmigrantes instalados”; sin embargo, desde el momento en que se trata de “inmigración clandestina”, las disposiciones son precisas y figuran incluso en los Acuerdos de Asociación: condiciones de *retorno* de personas en situación irregular (art. 69 del Acuerdo Marruecos-UE), *reinserción* de personas repatriadas (art. 71), *readmisión*. Esta última disposición no figura en el Acuerdo Túnez-UE, a pesar de que dicho país suministra una parte importante del contingente de inmigrantes clandestinos con destino a Italia. Las disposiciones se hacen cada vez más precisas, como en el acuerdo Egipto-UE, concluido después del Consejo Europeo de Tampere (15-16 de octubre de 1999). En el artículo 68 de dicho Acuerdo, firmado en marzo de 2001, las dos partes convienen en «prevenir y

controlar la inmigración ilegal». El Acuerdo Jordania-UE va más lejos, ya que las dos partes no sólo convienen en «autorizar la repatriación de los nacionales de cada uno que se encuentren de manera ilegal en el territorio del otro», sino que también se comprometen a «autorizar la repatriación de nacionales de otros países y de apátridas llegados al territorio de una patria procedentes de la otra». En resumen, si un chino ha inmigrado ilegalmente a Grecia desde Jordania, esta se ve en la obligación de readmitirlo. Así pues, la cuestión de la “readmisión” tiene un lugar preferente en los Acuerdos de Asociación UE-países socios mediterráneos, de hecho sin que ello impida que algunos países de la UE firmen acuerdos nacionales de readmisión con los mismos países, como el Acuerdo España-Marruecos.

Las disposiciones de la lucha contra la inmigración ilegal se van multiplicando según pasan los años. Inmediatamente después de la conferencia euromediterránea de Marsella de noviembre de 2000, los ministros mencionan por primera vez «un programa regional en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior» e incluso deciden organizar una operación piloto de controles conjuntos en mar en 2001. Todo converge pues para propiciar la construcción de un dispositivo de control reforzado en las fronteras de Europa, con el fin de establecer «un nuevo espacio de seguridad europea». Eso se trasluce de la lectura del Plan de Actuación de la Cumbre de Valencia (2002), de las recomendaciones de la Conferencia intermedia de Creta (mayo de 2003) y sobre todo de las de la Cumbre euromediterránea de Nápoles (diciembre de 2003), y cobra forma mediante la creación de Frontex.

De manera que, pese a los buenos deseos y a los discursos líricos sobre la fraternidad euromediterránea y el “codesarrollo”, la lógica de una «Europa para los europeos» parece imponerse sobre la libertad de circulación. Rara vez se ha planteado la cuestión de la «identidad europea» en unos términos tan conflictivos entre el «nosotros» y «los otros», ya sean los «otros» los «suburbios exteriores» de Europa o los interiores. Creo que los caldeados debates sobre la admisión de Turquía en la UE²³ es una buena prueba de ello. En realidad, el problema que plantea Turquía para Europa no depende de la geografía física, sino mucho más de la geografía mental, en la que unas “lindes” imaginarias separan a Europa de sus «extranjeros íntimos». El problema que plantea a la Unión Europea la inmigración, en cualquiera de sus formas, es por tanto fundamentalmente *de orden cultural*: hubiera sido legítimo que la cuestión migratoria figurase en el apartado «social y cultural» de la Asociación Euromediterránea. Pero, por desgracia, figura en cambio muy mal acompañada: junto al tráfico de drogas y al crimen organizado, asuntos que sí son realmente «riesgos transnacionales».

²³ Véase el informe de Asuntos Internacionales sobre Turquía y Europa: «La Turquie et l'Europe», en *La Documentation française*, París, núm. 12, marzo-abril de 2005.

Países de origen, países de tránsito: las nuevas funciones de la frontera

Resumamos: desde los años 2000, la tendencia de la seguridad en lo relativo a la gestión de los flujos migratorios, especialmente los clandestinos, se confirma y refuerza, sobre todo después de las Cumbres de Tesalónica (2003) y La Haya (2004). Como hemos visto anteriormente, asistimos a la multiplicación de acuerdos de readmisión con numerosos países, mediterráneos o no, y al nacimiento de la Agencia Frontex (2005).

A partir de 2005, la UE traspasa otro umbral con la proliferación de reuniones oficiales a nivel ministerial, o incluso de jefes de Estado. Así en 2006, los ministros de Asuntos Exteriores de 57 países europeos y africanos se reúnen en Rabat²⁴ con el fin de acordar un plan de lucha contra la inmigración clandestina, centrandose su atención en las rutas migratorias occidentales y centrales. En el curso del mismo año, la Comisión multiplica sus reuniones con países africanos (Mauritania y Senegal en mayo de 2006 y Malí en septiembre). El Comisario Frattini se desplaza a Libia por idénticos motivos: echar el candado a las fronteras y examinar con las autoridades libias las medidas a tomar para controlar el paso de migrantes clandestinos. Libia llegó incluso a organizar en su propio territorio una conferencia ministerial UE-África sobre migración y desarrollo (noviembre de 2006).

En junio de 2006 se organiza una reunión euromediterránea de altos funcionarios sobre migraciones. Desde ese mismo mes, se establecen las redes de funcionarios de enlace en materia de inmigración a lo largo de las grandes rutas migratorias. En julio de 2006, la Comisión propone poner en funcionamiento unos equipos de intervención rápida en las fronteras, gestionados por Frontex e integrados por expertos nacionales de diferentes países de la UE. En la misma línea, Frontex presenta un estudio de viabilidad sobre la Red Mediterránea de Patrullas Costeras (MEDSEA).

Para no dar la impresión de centrarse demasiado en la protección de las fronteras, la Comisión publica, el 16 de mayo de 2007, una comunicación relativa a la migración circular y las asociaciones de movilidad.²⁵ El objetivo es facilitar e incluso fomentar las migraciones temporales. Para explicar mejor esa nueva orientación en materia de inmigración, se mantiene una primera reunión ministerial sobre migraciones en noviembre de 2007, en el marco de la Asociación Euromediterránea, seguida en diciembre de 2007 por una Cumbre UE-África.

En los nuevos textos relativos a la inmigración se vincula la lucha contra la inmigración clandestina con las políticas de codesarrollo. Pero, como reconoce el coordinador español

²⁴ Argelia no participó en la reunión realizada a iniciativa de Marruecos y España a consecuencia de los incidentes mortales en Ceuta y Melilla (2005).

²⁵ COM (2007) 248 final.

en la Conferencia de Rabat, Jesús Atienza, «el tiempo del desarrollo es largo, mientras que el de la gestión de los flujos es corto»,²⁶ lo que equivale a decir que hay que solucionar lo más urgente y gestionar los flujos. Así pues, lo que prima son las políticas de control, favoreciendo que se movilicen medios diplomáticos (presión sobre los países de tránsito), logísticos (patrullas), técnicos (ayuda para mejorar la capacidad técnica de control de los países de tránsito) y financieros (ayuda a los países de tránsito).

En esa lógica, la propia función del Mediterráneo se ve trastornada. Históricamente ese mar ha constituido una pasarela, coadyuvando a un sistema migratorio complejo en el que se entremezclaban el pasado colonial, las representaciones colectivas, el sueño de Europa, el deseo de otro lugar y las dinámicas económicas y demográficas. Ahora la UE teme que se convierta en un coladero y pone todos los medios para contener las nuevas movilidades. Pero, y esto es nuevo, presiona a los países del Magreb y a otros países de tránsito para que hagan de guardias fronterizos por cuenta de la UE. Esto tiene el efecto de desplazar las rutas migratorias hacia el este (hacia Libia y Egipto) y más al sur hacia Mauritania y Senegal. No por casualidad se ha convertido el puerto mauritano de Nouadhibou en la nueva plataforma de las migraciones clandestinas, sobre todo hacia las Canarias, alargando la travesía en varios centenares de kilómetros.

A lo largo de la última década, la política migratoria europea se ha transformado. Con el programa de La Haya (2004) titulado «Justicia, Libertad y Seguridad», se ha pasado de una política exterior europea en materia de inmigración a una política de externalización fundada en la gestión a distancia por parte de los países de origen y de tránsito, y centrada en la protección de las fronteras exteriores. Lo cual dio pie a que se dijera que el programa de La Haya «tiene de hecho un 10% de justicia y libertad y un 90% de seguridad».²⁷

Aparte de su ineficacia, esa política de externalización ocasiona tragedias humanas (más de 2.000 ahogados al año), favorece el tráfico de seres humanos y desplaza las rutas migratorias. Se recurre a los países del sur y del este del Mediterráneo, desde Turquía a Marruecos, para garantizar el control de las migraciones por cuenta de la UE. Esa es la función de la frontera sur-Sur, que se ve así trastornada. Con «frontera» me refiero aquí no a la línea de demarcación, sino al lugar vivo que une y enlaza territorios, proyectos, comunidades, personas. Pero lo que pide la UE a los países del Sur es que transformen una frontera viva, interdependiente e integrada en una zona fronteriza «alienada» (*alienated borderland*), por citar la expresión de Donnan y Wilson.²⁸

²⁶ Entrevista en IDEAS/AFKAR, Madrid, verano de 2006, p. 27.

²⁷ Jérôme Valluy, entrevista en el periódico *L'humanité*, 6 de octubre de 2009.

²⁸ H. Donnan y T. Wilson, *Borders, frontiers, identity, nation and state*, Oxford, Berg, 2001, p. 31.

La externalización de la seguridad de la frontera transforma la naturaleza de la misma: la frontera como continuidad, contigüidad y apertura se convierte en límite y ruptura.²⁹ Lo que se está pidiendo a los países del sur y del este del Mediterráneo es que, a cambio de promesas de financiación y de distintas ayudas, establezcan unos dispositivos cuyo objetivo sea filtrar, controlar, proteger y defender la frontera. Dichos dispositivos pueden adoptar varias formas: vallas materiales (Ceuta y Melilla), barreras jurídico-administrativas (centros de retención, de detención y de selección) o patrullas conjuntas (en el Mediterráneo y en el Atlántico).

Pero todas producen los mismos efectos: romper la continuidad social y las oportunidades económicas del espacio fronterizo; e incluso efectos paradójicos, ya que las barreras constituyen, en sí mismas, una llamada a su transgresión. Karine Bennafla subraya este último punto: «[...] a pesar del endurecimiento legislativo y administrativo de los controles, a pesar de las veleidades de los cordones y filtros en las fronteras, los flujos de personas, ideas, mercancías y capitales no han sido nunca tan intensos y comunes como ahora».³⁰

Así, no sólo es que resulte dudosa la eficacia de la frontera «alienada», protegida y externalizada, sino que, por añadidura, las nuevas barreras ocasionan un uso de la frontera que Catherine W. de Wenden denomina, muy acertadamente, «nichos de oportunidades»: ³¹ el negocio del paso, la prostitución, la falsificación, el contrabando, los oficios étnicos y las redes transnacionales que «crean una economía de la frontera ajustada a su dificultad de paso».

Al desplazar la frontera de control más al sur, la UE reproduce su política migratoria interna a nivel externo, ya que se pide a los países del Sur que firmen acuerdos de readmisión, que abran “centros de acogida”, que controlen su propia frontera y que adopten su propia política migratoria. Así, se llevó a Marruecos a elaborar una ley sobre las migraciones (Ley 02/93), que es una réplica de la ley española del mismo tema (A/2000).

Esa deslocalización del control no ofrece ninguna garantía en materia de exigencias democráticas, a menudo vulnera el derecho reconocido internacionalmente de solicitar asilo y fuerza a los migrantes a desviarse hacia itinerarios más costosos y peligrosos. Sin embargo, lo más frecuente es que esa deslocalización del control «se presente bajo una máscara de virtud»: la UE asegura querer ahorrarles «una travesía peligrosa» y «arrancarlos de las garras de los pasadores de fronteras y los traficantes». Pero la realidad es más cruel: se

²⁹ Véase el artículo de Jean-Pierre Cassarino, «Approaching borders and frontiers: notions and implications», *Carim: Research Reports*, Instituto Europeo de Florencia, 2006/3.

³⁰ Karine Bennafla, «Frontière et logiques de pasaje: l'ordinaire de la transgression», *Frontières et logiques de passage*, Cultures et Conflits, núm. 62, L'Harmattan, París, 2009, p. 9.

³¹ Catherine Withol de Wenden, *op.cit.*, p. 101.

resume en el titular de primera página de un diario senegalés, sobre la Conferencia de Rabat de julio de 2006: «Europa cierra nuestras fronteras». No se puede expresar mejor la política de “externalización”.³²

La frontera interior

El visado permite franquear legalmente la frontera exterior, ¿pero qué ocurre con la frontera interior representada por la ciudadanía? En derecho, franquear la frontera exterior sin autorización (visado) es un delito. Así pues, la inmigración clandestina se cuenta entre las “amenazas” a las que debe hacer frente Europa. En cambio, con respecto a la ciudadanía, se percibe como un privilegio. Es la cualidad del ciudadano que a su vez pertenece a una ciudad, reconoce su jurisdicción y tiene la capacidad de disfrutar, en su territorio, del derecho de ciudadanía y está constreñido a cumplir los deberes correspondientes.

La ciudadanía designa pues tanto un estatus activo —la participación mediante el ejercicio de los derechos políticos, pero subordinada a la nacionalidad— como un estatus atributivo o pasivo que garantiza a cualquier residente permanente, nacional o extranjero, unos derechos y libertades frente al Estado. Es lo que se llama la nueva ciudadanía.

Sobre estos dos temas, frontera y ciudadanía, no faltan paradojas. Efectivamente, si franquear la frontera es un delito, ¿la regularización de la situación del inmigrante llamado “irregular” no constituye la anulación del mismo? Igualmente, si la ciudadanía es residencia y la nacionalidad es “pertenencia”, un extranjero que resida legalmente en un país europeo tiene garantizados sus derechos sociales y culturales, pero restringidos sus derechos políticos fundamentales. Lo cual plantea la siguiente cuestión: ¿la nacionalidad funciona como un *check-point*, como un puesto de control interno? En otras palabras, ¿es legítimo que la pertenencia nacional sea un paso obligatorio para participar en la democracia?

Vayamos aún más lejos. Supongamos que un inmigrante ha podido cruzar la frontera clandestinamente, ha sido regularizado y acaba obteniendo la nacionalidad, y que, desde ese momento, se ha convertido a la vez en ciudadano y en nacional, ¿estará por ello integrado? Aquí es donde conviene introducir la distinción entre integración formal (nacionalidad) e integración real, es decir socialización e inserción en la vida colectiva mediante la escuela, la vivienda y el trabajo.

En efecto, si bien el acceso a la nacionalidad hace que el inmigrante naturalizado salga de las estadísticas de extranjeros, no por ello hace que salten todos los cerrojos de las

³² Citado por MIREUROP, *op.cit.*, p. 47

exclusiones sociales. No garantiza automáticamente la movilidad social, es decir la circulación en el espacio social, pues por todas partes se alzan muros que ni son manifiestos ni están erigidos intencionadamente, y que en ocasiones son difícilmente visibles, pero que a menudo están en el origen de las revueltas sociales (Brixton 1981, Birmingham 1986, suburbios franceses 2005, barrios de Molenbeek en Bruselas 2009, etc.) que subrayan la polarización y la segregación en todas sus formas.

Esos muros invisibles³³ son las múltiples formas de discriminación, abierta o encubierta, que sufren las poblaciones de origen inmigrante, especialmente aquellas de origen árabe y musulmán en los países europeos. Esas discriminaciones han existido siempre, pero han proliferado desde los años 1990, y particularmente desde el 11 de septiembre. Resultan de la agravación de dos procesos: la diferenciación y la estigmatización étnicas.³⁴ Para André Réa, la diferenciación étnica reside en la oposición entre el “nosotros” y el “ellos”, con una especificidad imaginaria que moviliza en uno y otro lado referentes culturales. Se deriva de una suscripción identitaria (autodefinición étnica) o de una prescripción identitaria (el grupo mayoritario asigna una identidad étnica a los individuos de un grupo minoritario). Dicha diferenciación identitaria puede desprenderse de una simple etnicidad simbólica. También puede cobrar formas más afirmadas como “repliegues comunitarios”. Pero las comunidades que se forman así sólo se convierten en minorías étnicas cuando la diferenciación se ve duplicada por una infravaloración desde el momento en que el atributo étnico (por ejemplo marroquí o turco) se erige en estigma. En Europa, desde el cierre a la inmigración en 1974 y las políticas de reagrupación familiar, con las transformaciones derivadas en cuanto a la feminización y el rejuvenecimiento de la inmigración, así como la tendencia a la creación de guetos urbanos, la estigmatización de los turcos, los pakistaníes y los marroquíes se ha convertido en moneda corriente. Y peor aún, desde el fin del sistema bipolar y la desaparición de la Unión Soviética, y especialmente desde el 11 de septiembre de 2001, la estigmatización étnica se ha incrementado con una estigmatización aún más insidiosa, pues se centra en otro atributo: el origen musulmán de esos migrantes veteranos y nuevos. Hasta el punto de que en todos los países europeos, aunque en distintos grados, la incertidumbre sobre el Islam se ha convertido en una “inquietud colectiva”.

Dicha percepción conflictiva se trasluce en los sondeos de opinión realizados en los países europeos, aunque con evidentes disparidades. Así, de un sondeo publicado por el *Financial Times* el 19 de agosto de 2007 —dos meses después de los atentados fallidos de Londres y de Glasgow a finales de junio— sobre la percepción que se tiene de los musulmanes en los cinco grandes países de la UE, se desprende que cerca del 40% de los británicos (aunque sólo el 20% de los franceses) considera que la presencia de musulmanes

³³ B. Khader, *El muro invisible*, Icaria, Barcelona, 1995.

³⁴ A. Réa, «Discriminations positives entre fragmentation sociale et normalisation», *Revue Nouvelle*, marzo de 2005.

constituye una amenaza para la seguridad nacional. Cerca del 40% de los británicos y de los alemanes se opone al matrimonio de uno de sus hijos con una persona musulmana, frente al 18% de los franceses. Además, el 46% de los británicos considera que los musulmanes tienen demasiado poder político, frente a sólo un 10% en Francia. Por último, si bien el 80% de los franceses no ve ningún problema en ser simultáneamente musulmán y ciudadano, menos del 60% de los británicos opina lo mismo.³⁵ Aunque dispares, esos resultados no dejan de ser reveladores de una inquietud, o incluso un miedo de cara a la presencia de musulmanes en Europa.

El concepto de integración se suele definir en términos culturales, mientras que en realidad, los inmigrantes y sus descendientes sufren, día tras día, los mecanismos segregativos institucionales

Algunos políticos —y no sólo los de extrema derecha— capitalizan ese miedo invocando el fantasma de la invasión en referencia a la inmigración, y declarando que el islam es «imposible de asimilar y de integrar», e «incompatible» con los valores democráticos de las sociedades europeas, e incluso tachándolo de «amenaza identitaria». De ese modo es como se va definiendo la frontera interna, supuestamente infranqueable por motivos culturales, en tanto que aquellos que quieren traspasarla lo hacen precisamente guiados por una voluntad individual de integración en el espacio europeo, sobre todo a causa de la imagen económica y cultural que éste proyecta en el exterior.³⁶

En un contexto marcado por semejantes “miedos irracionales”, hablar de integración rápida y lograda de los inmigrantes y de sus descendientes en las sociedades de acogida de la Unión Europea es casi un sueño irrealizable. Las dificultades de integración de los inmigrantes y de sus descendientes plantean, en toda su crudeza, la cuestión de los «muros invisibles». Pues el concepto de integración se suele definir en *términos culturales*, mientras que en realidad, los inmigrantes y sus descendientes sufren en sus carnes, día tras día, los mecanismos segregativos institucionales (acceso a la escuela, al empleo, a la vivienda, a las infraestructuras, al ocio y a una justicia penal imparcial).

Es cierto que los Estados europeos se movilizan para luchar contra las prácticas discriminatorias respecto a la población inmigrante, y se adoptan aquí y allá dispositivos que supuestamente favorecen la integración. Así, en Francia se ha creado la Alta Autoridad para la lucha contra las discriminaciones (HALDE). La propia UE propone una tarjeta de larga

³⁵ Resultados reproducidos en G. Kepel, *Terreur et Martyre : relever le défi de civilisation*, Flammarion, París, 2008, p. 273.

³⁶ R. Leveau, «Espace, culture, frontière: projection de l'Europe à l'extérieur», en R. Kastoryano, *Quelle identité pour l'Europe*, Sciences Po Presses, París, 2005, p. 333.

duración (*Blue Card [la Tarjeta Azul]*) para atraer a trabajadores cualificados. Y últimamente, la Comisión se ha declarado favorable al «derecho de movilidad», previendo el acceso libre de los residentes extranjeros en situación regular al mercado laboral de todos los países europeos. Todas esas medidas son loables, pero son demasiado fragmentarias y poco armonizadas a escala de la UE, como para acabar con las distintas formas reales y encubiertas de discriminación.

Esas discriminaciones y las reacciones de rechazo que sufren los inmigrantes contrastan con la *imagen atractiva* que proyecta la propia Europa hacia el exterior, por efecto de las “imágenes televisadas” captadas gracias a antenas parabólicas, que pesan mucho en la fascinación que sienten millones de jóvenes del Magreb y del África subsahariana por ese El Dorado europeo.

Pero esa fascinación es problemática, pues ocasiona en los jóvenes escolarizados, a menudo desempleados, una especie de deseo ardiente de partida, pero un deseo frustrado y exasperado por la imposibilidad de ir y venir y de participar en esa especie de festín de la modernidad. Ese desfase entre el «deseo de otro lugar» y su «represión cotidiana», corroborada por las interminables colas de solicitantes de visados ante las ventanillas de los consulados y embajadas de países europeos, produce una relación confusa de atracción y rechazo, casi una relación patológica en la que Europa es a la vez amante y desdeñadora, es objeto de deseo y de rechazo.

He tratado de poner de relieve las dos maneras de considerar la libre circulación: *en el sentido físico* (paso de la frontera exterior de la UE) y *en el sentido social* (paso de los muros de la exclusión). De manera bastante natural, son siempre los nuevos inmigrantes más dinámicos y atrevidos los que consiguen franquear la primera (*la frontera*), o los inmigrantes veteranos los que tratan de vencer la segunda (*la exclusión*), en un legítimo intento de penetrar en el espacio prohibido para los primeros (*el territorio*), y de ascender en la escala social para los segundos.

Conclusión

Aunque se ha echado el candado a las puertas oficiales de la inmigración, las ventanas han permanecido entreabiertas. Como dice acertadamente Giuseppe Sciortino: «La “fortaleza Europa” no ha vuelto a alzar nunca, en realidad, sus puentes levadizos».³⁷ Así se comprende la persistente distancia entre un discurso político restrictivo —con fines electoralistas— y unas prácticas políticas pragmáticas de regularización. El verdadero problema no reside pues en la cuestión migratoria en sí misma, sino en la manera en que la consideran

³⁷ G. Sciortino, *op. cit.*, p. 256.

los Estados europeos y sus ciudadanos. La interpretación de seguridad que se hace es el fruto envenenado de las estrategias de ciertos partidos políticos proclives a instrumentalizar la cuestión migratoria en base a unas tendencias caracterizadas por la exclusión y el repliegue en sí mismo. Esa histeria por la seguridad respecto al extranjero, sobre todo al más cercano, como es el caso de los magrebíes, se topa con la tendencia a la perennidad del hecho migratorio y con la realidad demográfica y económica de la inmigración en un continente que está envejeciendo. Pero también es el síntoma de la pérdida de referencias. Esto explica la distancia entre los discursos y las políticas, entre la lógica de la seguridad y la lógica económica, entre la soberanía nacional y el derecho internacional, cosa que lleva a los Estados a hablar tanto de «centros de retención» o de «oficinas de selección» como de «portales de inmigración».

Así, en el Mediterráneo, al igual que en otros lugares, un proceso social (la inmigración), que se ha producido siempre desde la noche de los tiempos, se ha convertido en «una cuestión colectiva, después en un problema público y por último en un desafío político».³⁸ Por tanto, no es sorprendente que la inmigración actúe como revelador de todas las ambigüedades —pues es considerada un «riesgo transnacional», al igual que el tráfico de drogas— y de todas las incoherencias, ya que los discursos son restrictivos pero las políticas son pragmáticas.

Calificado de «extracomunitario», un inmigrante es para empezar aquel que no es de la “Comunidad Europea”. La paradoja es que los jubilados alemanes o escandinavos que viven en España tienen menos prisa por aprender la lengua española que los inmigrantes marroquíes, cuando el conocimiento de la lengua es una herramienta para participar en la vida social. Es cierto, no obstante, que para los primeros España equivale a sol a buen precio, mientras que para los segundos es simplemente un salvavidas y una esperanza.

Así pues, es urgente purgar el lenguaje y los textos de palabras que matan (*killing words*), si se desea comprender la inmigración como un hecho social, normal, legítimo y global y no como un riesgo, una espina clavada o incluso una amenaza.

En lo tocante a la inmigración clandestina, el síndrome de la seguridad estructura la posición europea, sin aportar una auténtica solución a un problema que no es nuevo, pero sí complejo.³⁹ De manera que, en lugar de estancarse en una lectura alarmista del fenómeno, es conveniente estudiar sus causas para remediarlas, o al menos atenuar sus efectos, y esto de una manera humana y cooperativa. De hecho sería deseable perfeccionar los métodos estadísticos para captar mejor la importancia del fenómeno.

³⁸ *Ibid.*, p. 2.

³⁹ F. Ammor, *Le partenariat euro méditerranéen à l'heure de l'élargissement, perceptions du Sud*, Rabat, GERM, 2004, pp. 36-38.

La Asociación Euromediterránea ya no puede limitarse a gestionar las “obligaciones” que se derivan de los fenómenos migratorios. Hay que ir más lejos para pensar una relación de intercambio, en la que la movilidad se convierta en una ventaja, y no en un riesgo. Es por ello que se debe considerar una política flexible de visados, como de hecho sugiere el Parlamento Europeo, o incluso la supresión del visado de entrada. Después de la adhesión de los países PECO, no se ha presenciado la invasión masiva que tanto se temía. ¿Por qué iban a emigrar a gran escala los polacos, los checos o los húngaros, si las perspectivas económicas son positivas en sus países?⁴⁰ Por ese motivo el desarrollo del sur del Mediterráneo, sin ser un antídoto para la migración (incluso está demostrado que un país en la primera fase de desarrollo desprende un potencial migratorio), sí que constituye, ciertamente, un freno para el asentamiento definitivo que las opiniones públicas europeas parecen temer. Las actuales restricciones y los múltiples controles (en las fronteras de la UE o en etapas previas en los países de origen) no erradicarán jamás el deseo de migrar, sólo hacen que su realización sea más costosa, más peligrosa y más jugosa para las redes de pasadores de fronteras. Además, la prohibición de movilidad y de circulación migratorias propicia el asentamiento. Como subraya muy oportunamente una obra reciente, cuanto más abiertas a los inmigrantes están las fronteras, «más circulan y menos se asientan, ya que pueden ir y venir. Los que se asientan de manera aleatoria y no prevista, son precisamente aquellos para quienes las fronteras están cerradas, los que han entrado clandestinamente o tienen un estatus precario, pues si regresan a sus hogares, no podrán volver de nuevo».⁴¹

⁴⁰ Véase el capítulo 6 sobre el impacto de la ampliación en las migraciones mediterráneas y árabes, en G. Sciortino, *op. cit.*

⁴¹ B. Badie, R. Brauman, E. Decaux, G. Devin y C. Withol de Wenden, *Pour un autre regard sur les migrations: construire une gouvernance mondiale*, La Découverte, París, 2008, p. 26.