

FRONTERAS, MIGRACIONES, ASILO Y REFUGIO

Tras la gobernanza de la migración en el área Euromediterránea

Jean-Pierre Cassarino



Il·lustració de [Carole Hénaff](#)

Tras los llamamientos recurrentes a los «partenariados» y a la «cooperación» en la gestión de la migración, los países de destino, origen y tráfico tienen un denominador común: introducir mecanismos destinados a reforzar su propia centralidad en el control de la movilidad de sus nacionales y extranjeros. En retrospectiva, este objetivo compartido ha sido clave para crear las condiciones necesarias para la cooperación en materia de control de la migración y de fronteras en el área euromediterránea. Ha adquirido una fuerte significación, especialmente a raíz del Diálogo 5+5 del año 2002, el diálogo sobre la migración de tráfico en el Mediterráneo del 2003, el Diálogo Euroafricano sobre Migración y Desarrollo (o Proceso de Rabat) del 2006, el Proceso de París del 2008, el Proceso de Jartum del 2014 y la Cumbre sobre Migración del 2015 y el más reciente Pacto Mundial para Migración de la ONU adoptado en Marrakech en el 2018. A lo largo de las dos últimas décadas, estos encuentros intergubernamentales y multilaterales, a menudo basados en declaraciones no vinculantes, nunca habrían alcanzado tanta relevancia en la construcción de la retórica de la gestión de la migración si no hubieran conducido al reposicionamiento gradual de los estados y sus fuerzas del orden mucho más allá del ámbito de los asuntos

relacionados con la gestión de la migración. Los países del sur del Mediterráneo son un buen ejemplo.

La gestión reapropiada de la migración

Jugar la carta de la eficiencia en el control de fronteras y renovar o reforzar alianzas estratégicas con grandes potencias occidentales han sido factores clave para explicar la implicación proactiva de algunos países del sur del Mediterráneo en los procesos consultivos regionales antes mencionados. Sin embargo, su proactividad no significa necesariamente que hayan sido prestatarios pasivos de las normas y prácticas transferidas de sus «socios» occidentales, más bien lo contrario. Por ejemplo, la centralidad en la gestión del Estado, que constituye la piedra angular de la retórica de la gestión de la migración, permitió al régimen del expresidente Ben Ali de fortalecer formas de control preexistentes ejercidas por las autoridades y el partido en el poder sobre la sociedad en general y los nacionales tunecinos que viven en el extranjero. Efectivamente, los conceptos de «gestión» y «control» pegaban perfectamente al deseo de los antiguos mandatarios tunecinos de sancionar cualquier forma de desacuerdo, tanto en Túnez como en el extranjero. La lucha contra la migración «ilegal» permitió al régimen esconder las causas reales de la emigración desde Túnez y silenciar aquellos y aquellas excluidos del llamado «milagro tunecino» aclamado por actores internacionales y europeos. [1] Los medios de comunicación describían habitualmente los migrantes tunecinos como individuos atraídos por el «sueño de El Dorado europeo». Esta visión paternalista e infantilizadora, que se adoptó reiteradamente en Europa, hizo posible desviar la atención pública de los motivos reales que empujan a los tunecinos a marcharse; en concreto, la subocupación, la pobreza, el descontento social y la violencia política.

En este mismo sentido, la implicación de los estados norte africanos en el control reforzado de la migración y de sus fronteras nacionales —un componente fundamental de la gobernanza de la migración— ha sido a menudo equiparable a su intento de sacar partido de los retos territoriales, sociales y políticos internos. Efectivamente, la territorialidad sigue siendo una idea explicativa clave de los desarrollos pasados y actuales de políticas en los países del Norte de África. No sólo se refiere en el espacio en que el Estado y las fuerzas del orden aplican el poder legítimo, las políticas y las leyes. También pertenece a un área en que las relaciones entre Estado y sociedad se pueden reconfigurar, alterar, para no decir revitalizar para superar las divisiones sociales y políticas internas. Se podría incluso afirmar que reivindicaciones a favor de la integridad territorial del Norte de África han sido utilizadas por el poder como un activo para reforzar su propia centralidad política y simbólica en un contexto marcado por los recortes económicos del Estado, sobre todo cuando las tensiones políticas y sociales internas siguen siendo muy evidentes.

Por ejemplo, en Marruecos, la política interna, la territorialidad, la identidad y la estabilidad del régimen están ahora íntimamente entrelazadas para construir un sentido de unidad nacionalista entre «fuerzas anteriormente hostiles que dan apoyo a la monarquía». [2] Desde mediados de la década del 2000 hasta al principio de la del 2010, la cooperación reforzada de Marruecos en los controles de fronteras y la deportación con España alejó al

país de sus socios subsaharianos tradicionales, especialmente, Senegal, Mali, Níger y Costa de Marfil. Posteriormente, la caída del régimen de Muamar Gadafi y la influencia decreciente de Libia en la África subsahariana abrieron una nueva ventana de oportunidades. Marruecos reactivó su «estrategia africana» [3] basada en una forma de poder suave que por otra parte resultó congruente con su deseo de cooptar algunos países subsaharianos con vistas a reducir el área de juego africana de Argelia y para apuntalar las reclamaciones territoriales de Marruecos con respecto al Sáhara Occidental.

En Argelia, mientras que la militarización reforzada de las fronteras de Argelia con Marruecos y Libia se ha presentado como un intento por contrarrestar el tráfico de armas y el contrabando de personas transfronterizas, ha conducido sistemáticamente a la centralidad del poder militar en el aparato político interno de Argelia (la *Sulta*) y a opacas alianzas extranjeras con países europeos estratégicos, sobre todo con Francia, Bélgica e Italia contra movimientos yihadistas que invaden el conjunto de la región norte africana. El control de fronteras implica no sólo una lógica de inclusión y exclusión. También genera un sentido de adhesión a la autoridad en el poder (ya sea un rey o un jefe de gobierno), especialmente cuando la integridad territorial se presenta como amenazada

En Túnez, el antiguo régimen del presidente Zin El Abidine Ben Ali comprendió rápidamente que presumir de las credenciales de un jugador eficiente en el campo de la gestión de fronteras no sólo aumentaría su legitimidad internacional en Occidente, sino que también reforzaría el poder del partido en el gobierno escondiendo el creciente descontento social y la represión a nivel interno. Los acuerdos bilaterales sobre la deportación de migrantes irregulares a menudo han sido el resultado de un *quid pro quo* no explicitado que va más allá de la necesidad oficialmente declarada de «cooperación bilateral reforzada en la gobernanza de la migración». Ejemplar es la aceptación del Gobierno de Túnez de formalizar el 28 de enero de 2009 un acuerdo bilateral sobre la rápida expulsión de migrantes tunecinos irregulares. Este acuerdo fue propuesto por Italia en un intento de contener el flujo de centenares de jóvenes migrantes tunecinos que habían cruzado el estrecho de Sicilia a finales del 2008. El acuerdo bilateral de enero de 2009 fue de alguna manera único comparado con los acuerdos anteriores que Italia y Túnez habían firmado en el pasado para abordar la deportación. Este acuerdo contemplaba «procedimientos de identificación simplificados», en estrecha colaboración con las autoridades consulares tunecinas establecidas en Italia. Mientras que las autoridades italianas consideraban positiva y recompensaban la implicación proactiva de Túnez a la hora de «abordar la migración ilegal», las autoridades tunecinas eran conscientes de que la cooperación renovada con Italia en el ámbito del control de la migración y de fronteras reforzaría la legitimidad y la credibilidad del régimen en círculos políticos europeos en un momento en que las protestas sociales contra la pobreza, la corrupción y la violencia política cogían impulso al sur del país. Sin embargo, la cooperación con Italia tuvo un efecto de doble filo. Tal como se ha mencionado antes, reforzó la legitimidad del régimen en Europa en un contexto marcado por un aumento de las protestas sociales y de violenta represión. Simultáneamente, la cobertura por parte de los medios de comunicación de que se benefició el acuerdo bilateral del 2009 arriba mencionado fue presumiblemente una forma de decir a los nacionales tunecinos residentes en el extranjero, especialmente los que eran críticos (o serían críticos) con el régimen, que el antiguo régimen de Túnez tenía el poder

para utilizar y sacar partido de alianzas estratégicas con poderes europeos con vistas a proteger su supervivencia y ahogar el desacuerdo, en Túnez y en el extranjero.

El control de fronteras implica no sólo una lógica de inclusión y exclusión. También genera un sentido de adhesión a la autoridad en el poder, especialmente cuando la integridad territorial se presenta como amenazada

Otro ejemplo lo encontramos en el reciente memorándum de entendimiento (MoU) firmado el 2 de febrero de 2017 entre Italia y el Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN) libio encabezado por el primer ministro Fayez Al-Sarraj. El MoU se ha presentado oficialmente como un intento de frenar los flujos de migración en ruta hacia la Unión Europea y de reforzar el control de las fronteras meridionales de Libia con material tecnológico y apoyo económico por parte de Italia y la UE. Una vez dicho esto, uno tiene el derecho de ver la firma apremiada del MoU como el resultado del intento del GAN de reforzar su legitimidad internacional en Occidente en un momento en que el liderazgo de Al-Sarraj era cada vez más cuestionado internamente. Se podría incluso argumentar que la búsqueda de la legitimidad internacional y el apoyo militar de Occidente ha sido el principal motor que motivó la firma del MoU a pesar de la evidente reticencia de los funcionarios municipales, temerosos de las implicaciones disruptivas para la guerra civil del país que se agrava cada vez más, su estropeada economía y el contexto institucional disfuncional.

Difusión contraria: cuando los socializadores se vuelven socializados

Los anteriores ejemplos demuestran que la implicación proactiva de los países norte africanos en la cooperación reforzada en migración y control de fronteras no se puede captar adecuadamente refiriéndonos únicamente a la clara “securitización” de las políticas migratorias y el control reforzado de las fronteras. Las últimas son inseparables de un ámbito más extenso en que la supervivencia de los regímenes se (re)afirma, las alianzas con las principales potencias europeas para abordar nuevos retos se construyen o se (re)configuran, y la integridad territorial para servir a intereses vitales adquiridos se (re)proclama. En resumen, bajo la punta del iceberg radica un conjunto de factores, a menudo no relacionados con cuestiones migratorias, que explican las maneras cómo los países norte africanos han respondido selectivamente a los llamamientos europeos a favor de la cooperación reforzada en la gobernanza de la migración. Por otra parte, las prácticas y normas transferidas de sus «socios» europeos se han reajustado localmente [4] para responder a otros retos internos y regionales. Los países norte africanos también han conseguido actuar no sólo como socializados de confianza o infalibles en los ojos de sus vecinos europeos, sino también como socializadores capaces de hacer que el reajuste local de las transferencias de la política exterior sea aceptable para sus homólogos europeos. Efectivamente, en el contexto euromediterráneo, no existe un punto estable desde el cual

observar los sistemas internacionales y analizar la socialización, a fin de que tanto los socializados como los socializadores puedan desarrollar papeles intercambiables.

Presumiblemente, tanto la UE como los estados miembros han sido conscientes de la capacidad de los países norte africanos de reajustar las normas y las prácticas transferidas desde el exterior. Los primeros se han dado cuenta de que no han tenido otra opción que volver a calibrar sus demandas y el marco de interacción en referencia a las contingencias de los últimos con el fin de garantizar un poco de cooperación con los países norte africanos para contener los flujos de migración irregular, tanto si es efectiva como si no. Un ejemplo emblemático lo encontramos en la reciente decisión de la Comisión Europea de concluir acuerdos flexibles (en vez de acuerdos estándares) sobre cuestiones relativas a la deportación con terceros países, especialmente los situados en el Mediterráneo y en África. En una carta dirigida al presidente de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (Comisión LIBE) del Parlamento Europeo, la Comisión Europea explicaba:

«La mayoría de terceros países no quiere participar en negociaciones sobre acuerdos de readmisión [estándares] sobre todo a causa de consideraciones políticas internas, dado que tales acuerdos pueden ser una fuente de hostilidad pública. En consecuencia, las negociaciones en curso con Marruecos y Argelia se encuentran paradas y las que se emprendieron en el 2016 con Nigeria, Jordania y Túnez no han avanzado como hacía falta. La UE por lo tanto tiene que seguir siendo flexible en la forma que adopta un marco de cooperación y centrarse en la viabilidad en alcanzar resultados respetando la ley internacional y [europea...»] [5]

Cabe decir que la decisión antes mencionada de la Comisión Europea de informalizar su cooperación con respecto a la deportación con terceros países no es infrecuente. Durante décadas, varios estados miembros ya habían adoptado el mismo *modus operandi*. Por otra parte, modelos sin precedente de interconectividad entre países situados en el Mediterráneo Oriental se han consolidado de forma tan notable que cualquier forma unilateral de condicionalidad o presión normativamente motivada (ya sea suave o coercitiva) ejercida por los países de la UE y terceros países que no son miembros de la UE se tiene que evaluar cuidadosamente a fin de que no se ponga en peligro el conjunto de la cooperación. En otras palabras, los países de la UE han aprendido que las condicionalidades no siempre se pueden equiparar con las presiones cuando se trata de cooperar con países «socios» empoderados, como son sin duda los países norte africanos. Efectivamente, la cooperación en controles de migración, incluyendo la expulsión de migrantes irregulares, se ha convertido en una prioridad en las relaciones entre la UE y el Mediterráneo. La reciente presentación en septiembre de 2020 por parte de la Comunidad Europea de su nuevo Pacto sobre Migración y Asilo ejemplariza claramente esta prioridad. Sin embargo, sigue siendo periférica hacia otras áreas estratégicas relacionadas con la

cuestión, incluyendo la cooperación entre agencias de inteligencia en la lucha contra el terrorismo internacional, la seguridad energética y el control reforzado de las fronteras exteriores de la UE. Entre muchas otras, estas son prioridades primordiales de las cuales los países del Norte de África han conseguido sacar provecho a varios niveles

Los países de la UE han aprendido que las condicionalidades no siempre se pueden equiparar con las presiones cuando se trata de cooperar con países «socios» empoderados

No hay duda que la capacidad de respuesta de los países norte africanos a la “securitización” de las políticas migratorias, incluyendo la adopción de disposiciones legales que criminalizan la migración irregular y el cruce de fronteras, ha sido configurada por sus respectivas inquietudes internas y regionales. Lejos de adoptar pasivamente las directrices y normas transferidas desde Occidente, los países africanos han invertido de forma adaptable y selectiva para apuntalar su propia posición interna e internacionalmente.

A nivel interno, el motor de la “securitización” ha ayudado a reforzar la centralidad del Estado y sus fuerzas del orden en el Magreb, en un contexto marcado por los recortes económicos del Estado, la crisis del estado del bienestar, los crecientes déficits públicos, el diálogo social debilitado y, finalmente pero no menos importante, la exposición de grupos cada vez más numerosos de ciudadanos, especialmente los jóvenes, a formas de vulnerabilidad e incertidumbres laborales que tienen graves implicaciones para la estabilidad.

A nivel internacional, una implicación mayor que provenga de la “securitización” de las políticas migratorias reside en el reforzamiento de «redes transgubernamentales» no transparentes [6] que implican a altos cargos norte africanos de los ministerios del Interior y de Defensa, de una parte, y sus homólogos africanos y europeos, de la otra. Estas redes informales se han desarrollado para abordar inquietudes compartidas como la lucha contra el terrorismo y la presencia de grupos yihadistas que amenazan la seguridad energética de varios países africanos y europeos en la región del Sahel. Por ejemplo, desde el ataque terrorista de enero de 2013 contra una planta de gas situada en el sur de Argelia cerca de la ciudad de In Amenas, el gobierno argelino ha fortalecido su aparato de seguridad y los controles policiales por todo el territorio. Mientras que los controles policiales reforzados han llevado, entre otros, a la deportación en masa de miles de inmigrantes subsaharianos de Argelia a Níger y Mali, país asolado por los conflictos, la creciente militarización de las rutas de migración en la región del Sahel se ha inmiscuido en los principales intereses estratégicos que tanto los actores europeos como los africanos han protegido con firmeza contra factores disruptivos: la seguridad energética, especialmente el suministro de petróleo, gas y uranio, representa una prioridad máxima. No hay duda que la clara militarización de la región del Sahel ha alimentado la criminalización de las políticas migratorias. Al igual que la criminalización de la movilidad «no gestionada» de personas (ya sean ciudadanos o extranjeros) ha alimentado la centralidad de los estados y las fuerzas del

orden. Se han reactivado alianzas estratégicas entre actores estatales localizados en Europa y África a raíz del establecimiento del G5 Sahel en diciembre de 2014, un año después de la crisis de los rehenes de In Amenas.

Quizás nunca antes la creciente interconectividad entre la UE y sus estados miembros, de una parte, y los países del sur del Mediterráneo, de la otra, se ha incorporado en sistemas de condicionalidades recíprocas. Lejos de adherirse a un guion occidental escrito para ellos, algunos países norte africanos se encuentran ahora en una posición para proporcionar e intercambiar recursos que son lo bastante vitales para reforzar su propia centralidad o la intercesión en las relaciones entre Europa y el continente africano. A lo largo de los últimos años, estos sistemas se han ampliado, a pesar de los costes y beneficios asimétricos que los caracterizan, gracias a la firma de varios acuerdos bilaterales e informales para suministrar material tecnológico y militar

Presumiblemente, la expansión de estos sistemas puede no ser compatible con la reforma largamente anhelada del sector de la seguridad de los países del sur del Mediterráneo, [7] y mucho menos la protección real de los derechos humanos en consonancia con los estándares internacionales. [8] Sus dinámicas pueden incluso ayudar a mantener un *statu quo* que oculte la urgencia crucial de dar respuesta a la distancia cada vez mayor entre los líderes políticos norte africanos y amplios sectores de su propia ciudadanía, especialmente aquellos gravemente afectados por la subocupación, el paro, las incertidumbres laborales, las desigualdades sociales, la corrupción, la pobreza y, por último pero no menos importante, la violencia política.

Aquest breu article es basa en Cassarino J.-P. (2018) Beyond the Criminalisation of Migration: A Non-Western Perspective. *International Journal of Migration and Border Studies*, 4(4): 397-411.

REFERÈNCIES

- 1 — Hibou B. (1999) Tunisie: le coût d'un 'miracle'. *Critique Internationale*, 4(3): 48-56.
- 2 — Willis M. (2014) *Politics and Power in the Maghreb: Algeria, Tunisia and Morocco from Independence to the Arab Spring*. Oxford: Oxford University Press, p. 272.
- 3 — El Qadim N. (2015) *Le gouvernement asymétrique des migrations. Maroc/Union européenne*. París, Dalloz.
- 4 — Em baso en Acharya A. (2004) How ideas spread: Whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. *International Organization* 58 (2): 239-275.
- 5 — Comissió Europea (2017) 'EU readmission agreements: State of play October 2017'. Carta adreçada Claude Moraes, president de la Comissió de Llibertats Civils i Afers d'Interior del Parlament Europeu. Brussel·les: DG Migració i Afers Interns.
- 6 — Keohane R.O. and Nye J.S. (1974) Transgovernmental relations and international organizations. *World Politics* 2 (1): 39-62.
- 7 — Querine H. (2016) Dismantling the security apparatus: Challenges of police reform in Tunisia. Dins Bellin E.R. i Lane H., eds., *Building Rule of Law in the Arab World*, Boulder. Boulder: Lynne Rienner publishers, pp. 189-214.

8 — Moreno-Lax, V. (2020) EU External Migration Policy and the Protection of Human Rights. In European Parliament In-Depth Analysis, DG for External Policies. Brussel·les: Parlament Europeu.



Jean-Pierre Cassarino

Jean-Pierre Cassarino és investigador principal a la Càtedra de Política Europea de Veinatge al [College of Europe](#) (Campus Natolin). També és investigador associat a l'Institut de Recerca del Magreb Contemporani ([IRMC](#)) amb seu a Tunis. Anteriorment havia estat professor col·laborador del Robert Schuman Centre for Advanced Studies (European University Institute, Florència), on supervisava i gestionava projectes de recerca interdisciplinaris sobre polítiques migratòries i duia a terme estudis de camp. Les seves [publicacions](#) i interessos de recerca se centren en l'expansió dels sistemes regulatoris internacionals i els models bilaterals/regionals de cooperació, així com en la difusió i internacionalització de normes i pràctiques que pertanyen a la «governança» de les migracions internacionals, particularment en referència als països africans i a la regió de l'Orient Mitjà i el Nord d'Àfrica.