

FRONTERES, MIGRACIONS, ASIL I REFUGI

Rere la governança de la migració a l'àrea Euromediterrània

Jean-Pierre Cassarino



Il·lustració de [Carole Hénaff](#)

Rere les crides recurrents als «partenariats» i a la «cooperació» en la gestió de la migració, els països de destinació, origen i trànsit tenen un denominador comú: introduir mecanismes destinats a reforçar la seva pròpia centralitat en el control de la mobilitat dels seus nacionals i estrangers. Vit en retrospectiva, aquest objectiu compartit ha estat clau per a crear les condicions necessàries per a la cooperació en matèria de control de la migració i de fronteres a l'àrea euromediterrània. Ha adquirit una forta significació, especialment arran del Diàleg 5+5 de l'any 2002, el diàleg sobre la migració de trànsit a la Mediterrània del 2003, el Diàleg Euroafricà sobre Migració i Desenvolupament (o Procés de Rabat) del 2006, el Procés de París del 2008, el Procés de Khartum del 2014 i la Cimera sobre Migració del 2015 i el més recent Pacte Mundial per a Migració de l'ONU adoptat a Marràqueix el 2018. Al llarg de les dues darreres dècades, aquestes trobades intergovernamentals i multilaterals, sovint basades en declaracions no vinculants, mai no haurien assolit tanta rellevància en la construcció de la retòrica de la gestió de la migració si no haguessin conduït al reposicionament gradual dels estats i les seves forces de l'ordre molt més enllà de l'àmbit dels assumptes relacionats amb la gestió de la migració. Els

països del sud de la Mediterrània en són un bon exemple.

La gestió de la migració reapropiada

Jugar la carta de l'eficiència en el control de fronteres i renovar o reforçar aliances estratègiques amb grans potències occidentals han estat factors clau per explicar la implicació proactiva d'alguns països del sud de la Mediterrània en els processos consultius regionals abans esmentats. Tanmateix, la seva proactivitat no significa necessàriament que hagin estat prestataris passius de les normes i pràctiques transferides dels seus «socis» occidentals, més aviat el contrari. Per exemple, la centralitat de gestió de l'Estat, que constitueix la pedra angular de la retòrica de la gestió de la migració, va permetre al règim de l'expresident Ben Ali d'enfortir formes de control preexistents exercides per les autoritats i el partit en el poder sobre la societat en general i els nacionals tunisencs que viuen a l'estranger. Efectivament, els conceptes de «gestió» i «control» s'adeien perfectament al desig dels antics mandataris tunisencs de sancionar qualsevol forma de desacord, tant a Tunísia com a l'estranger. La lluita contra la migració «il·legal» va permetre al règim amagar les causes reals de l'emigració des de Tunísia i silenciar aquells i aquelles exclosos de l'anomenat «miracle tunisenc» aclamat per actors internacionals i europeus. [1] Els mitjans de comunicació descrivien habitualment els migrants tunisencs com a individus atrets pel «somni d'Eldorado europeu». Aquesta visió paternalista i infantilitzadora, que es va adoptar reiteradament a Europa, va fer possible desviar l'atenció pública dels motius reals que empenyen els tunisencs a marxar; en concret, la subocupació, la pobresa, el descontentament social i la violència política.

En aquest mateix sentit, la implicació dels estats nord africans en el control reforçat de la migració i de les seves fronteres nacionals —un component fonamental de la governança de la migració— ha estat sovint equiparable al seu intent de treure partit dels reptes territorials, socials i polítics interns. Efectivament, la territorialitat continua sent una idea explicativa clau dels desenvolupaments passats i actuals de polítiques als països del Nord d'Àfrica. No només es refereix a l'espai en què l'Estat i les forces de l'ordre apliquen el poder legítim, les polítiques i les lleis. També pertany a una àrea en què les relacions entre Estat i societat es poden reconfigurar, alterar, per no dir revitalitzar per superar les divisions socials i polítiques internes. Es podria fins i tot afirmar que reivindicacions a favor de la integritat territorial del Nord d'Àfrica han estat utilitzades pel poder com un actiu per encoratjar la seva pròpia centralitat política i simbòlica en un context marcat per les retallades econòmiques de l'Estat, sobretot quan les tensions polítiques i socials internes continuen sent molt evidents.

Per exemple, al Marroc, la política interna, la territorialitat, la identitat i l'estabilitat del règim estan ara íntimament entrelaçades per construir un sentit d'unitat nacionalista entre «forces anteriorment hostils que donen suport a la monarquia». [2] Des de mitjans de la dècada del 2000 fins a principis de la del 2010, la cooperació reforçada del Marroc en els controls de fronteres i la deportació amb Espanya va allunyar el país dels seus socis subsaharians tradicionals, especialment, el Senegal, Mali, Níger i Costa d'Ivori. Posteriorment, la caiguda del règim de Muamar Gadafi i la influència decreixent de Líbia a

l'Àfrica subsahariana van obrir una nova finestra d'oportunitats. El Marroc va reactivar la seva «estratègia africana» [3] basada en una forma de poder suau que d'altra banda va resultar congruent amb el seu desig de cooptar alguns països subsaharians amb vista a reduir l'àrea de joc africana d'Algèria i per apuntalar les reclamacions territorials del Marroc respecte al Sàhara Occidental.

A Algèria, mentre que la militarització reforçada de les fronteres d'Algèria amb el Marroc i Líbia s'ha presentat com un intent per contrarestar el tràfic d'armes i el contraban de persones transfronterers, ha conduït sistemàticament a la centralitat del poder militar a l'aparell polític intern d'Algèria (la Sulṭa) i a opaques aliances estrangeres amb països europeus estratègics, sobretot amb França, Bèlgica i Itàlia contra moviments jihadistes que envaeixen el conjunt de la regió nord africana. El control de fronteres implica no només una lògica d'inclusió i exclusió. També genera un sentit d'adhesió a l'autoritat en el poder (ja sigui un rei o un cap de govern), especialment quan la integritat territorial es presenta com a amenaçada.

A Tunísia, l'antic règim del president Zin El Abidine Ben Ali va comprendre ràpidament que presumir de les credencials d'un jugador eficient en el camp de la gestió de fronteres no només augmentaria la seva legitimitat internacional a Occident, sinó que també reforçaria el poder del partit en el govern tot amagant el creixent descontentament social i la repressió a nivell intern. Els acords bilaterals sobre la deportació de migrants irregulars sovint han estat el resultat d'un quid pro quo no dit que va més enllà de la necessitat oficialment declarada de «cooperació bilateral reforçada en la governança de la migració». Exemplar és l'acceptació del Govern de Tunísia de formalitzar el 28 de gener de 2009 un acord bilateral sobre la ràpida expulsió de migrants tunisencs irregulars. Aquest acord va ser proposat per Itàlia en un intent de contenir el flux de centenars de joves migrants tunisencs que havien creuat l'estret de Sicília a finals del 2008. L'acord bilateral de gener de 2009 va ser d'alguna manera únic comparat amb els acords anteriors que Itàlia i Tunísia havien signat en el passat per abordar la deportació. Aquest acord contemplava «procediments d'identificació simplificats», en estreta col·laboració amb les autoritats consulars tunisenques establertes a Itàlia. Mentre que les autoritats italianes consideraven positiva i recompensaven la implicació proactiva de Tunísia a l'hora d'«abordar la migració il·legal», les autoritats tunisenques eren conscients que la cooperació renovada amb Itàlia en l'àmbit del control de la migració i de fronteres reforçaria la legitimitat i la credibilitat del règim en cercles polítics europeus en un moment en què les protestes socials contra la pobresa, la corrupció i la violència política agafaven impuls al sud del país. Tanmateix, la cooperació amb Itàlia va tenir un efecte de doble fil. Tal com s'ha esmentat abans, va reforçar la legitimitat del règim a Europa en un context marcat per un augment de les protestes socials i de violenta repressió. Simultàniament, la cobertura per part dels mitjans de comunicació de què es va beneficiar l'acord bilateral del 2009 abans esmentat va ser presumiblement una forma de dir als nacionals tunisencs residents a l'estranger, especialment els que eren crítics (o serien crítics) amb el règim, que l'antic règim de Tunísia tenia el poder per utilitzar i treure partit d'aliances estratègiques amb poders europeus amb vista a protegir la seva supervivència i ofegar el desacord, a Tunísia i a l'estranger.

El control de fronteres implica no només una lògica d'inclusió i exclusió. També genera un sentit d'adhesió a l'autoritat en el poder, especialment quan la integritat territorial es presenta com a amenaçada

Un altre exemple el trobem en el recent memoràndum d'entesa (MoU) signat el 2 de febrer de 2017 entre Itàlia i el Govern d'Acord Nacional (GAN) libi encapçalat pel primer ministre Fayez Al-Sarraj. El MoU s'ha presentat oficialment com un intent per frenar els fluxos de migració en route envers la Unió Europea i per reforçar el control de les fronteres meridionals de Líbia amb material tecnològic i suport econòmic per part d'Itàlia i la UE. Un cop dit això, hom té el dret de veure la signatura apressada del MoU com el resultat de l'intent del GAN de reforçar la seva legitimitat internacional a Occident en un moment en què el lideratge d'Al-Sarraj era cada vegada més qüestionat internament. Es podria fins i tot argumentar que la cerca de la legitimitat internacional i el suport militar d'Occident ha estat el principal motor que va motivar la signatura del MoU malgrat l'evident reticència dels funcionaris municipals, temorosos de les implicacions disruptives per a la guerra civil del país que s'agreuja cada vegada més, la seva malmesa economia i el context institucional disfuncional.

Difusió contrària: quan els socialitzadors esdevenen socialitzats

Els anteriors exemples demostren que la implicació proactiva dels països nord africans en la cooperació reforçada en migració i control de fronteres no es pot copsar adequadament referint-nos únicament a la clara securització de les polítiques migratòries i el control reforçat de les fronteres. Les darreres són inseparables d'un àmbit més extens en què la supervivència dels règims es (re)afirma, les aliances amb les principals potències europees per abordar nous reptes es construeixen o es (re)configuren, i la integritat territorial per a servir a interessos vitals adquirits es (re)proclama. En resum, sota la punta de l'iceberg rau un conjunt de factors, sovint no relacionats amb qüestions migratòries, que expliquen les maneres com els països nord africans han respost selectivament a les crides europees a favor de la cooperació reforçada en la governança de la migració. D'altra banda, les pràctiques i normes transferides dels seus «socis» europeus s'han reajustat localment [4] per respondre a altres reptes interns i regionals. Els països nord africans també han aconseguit actuar no només com a socialitzats de confiança o infalibles als ulls dels seus veïns europeus, sinó també com a socialitzadors capaços de fer que el reajustament local de les transferències de la política exterior sigui acceptable per als seus homòlegs europeus. Efectivament, en el context euromediterrani, no existeix un punt estable des del qual observar els sistemes internacionals i analitzar la socialització, per tal que tant els socialitzats com els socialitzats puguin desenvolupar papers intercanviables.

Presumiblement, tant la UE com els estats membres han estat conscients de la capacitat dels països nord africans de reajustar les normes i les pràctiques transferides des de

l'exterior. Els primers s'han adonat que no han tingut altra opció que tornar a calibrar les seves demandes i el marc d'interacció en referència a les contingències dels darrers per tal de garantir una mica de cooperació amb els països nord africans per contenir els fluxos de migració irregular, tant si és efectiva com si no. Un exemple emblemàtic el trobem en la recent decisió de la Comissió Europea de concloure acords flexibles (en comptes d'acords estàndards) sobre qüestions relatives a la deportació amb tercers països, especialment els situats a la Mediterrània i a Àfrica. En una carta adreçada al president de la Comissió de Llibertats Cívils, Justícia i Afers d'Interior (Comissió LIBE) del Parlament Europeu, la Comissió Europea explicava:

«La majoria de tercers països no vol participar en negociacions sobre acords de readmissió [estàndards] sobretot a causa de consideracions polítiques internes, atès que tals acords poden ser una font d'hostilitat pública. En conseqüència, les negociacions en curs amb el Marroc i Algèria es troben aturades i les que es van endegar el 2016 amb Nigèria, Jordània i Tunísia no han avançat com calia. La UE per tant ha de continuar sent flexible en la forma que adopta un marc de cooperació i centrar-se en la viabilitat d'assolir resultats tot respectant la llei internacional i europea [...]»
[5]

Cal dir que la decisió abans esmentada de la Comissió Europea d'informalitzar la seva cooperació respecte a la deportació amb tercers països no és infreqüent. Durant dècades, diversos estats membres ja havien adoptat el mateix *modus operandi*. D'altra banda, models sense precedent d'interconnectivitat entre països situats a la Mediterrània Oriental s'han consolidat de forma notable que qualsevol forma unilateral de condicionalitat o pressió normativament motivada (ja sigui suau o coercitiva) exercida pels països de la UE i tercers països que no són membres de la UE s'ha d'avaluar curosament per tal que no es posi en perill el conjunt de la cooperació. En altres paraules, els països de la UE han après que les condicionalitats no sempre es poden equiparar amb les pressions quan es tracta de amb cooperar amb països «socis» empoderats, com són sens dubte els països nord africans. Efectivament, la cooperació en controls de migració, incloent l'expulsió de migrants irregulars, s'ha convertit en una prioritat en les relacions entre la UE i la Mediterrània. La recent presentació el setembre de 2020 per part de la Comunitat Europea del seu nou Pacte sobre Migració i Asil exemplifica clarament aquesta prioritat. Tanmateix, continua sent perifèrica envers altres àrees estratègiques relacionades amb la qüestió, incloent la cooperació entre agències d'intel·ligència en la lluita contra el terrorisme internacional, la seguretat energètica i el control reforçat de les fronteres exteriors de la UE. Entre moltes altres, aquests són prioritats cabdals de les quals els països del Nord d'Àfrica han aconseguit treure profit a diversos nivells.

Els països de la UE han après que les condicionalitats no sempre es poden equiparar amb les pressions quan es tracta de amb cooperar amb països «socis» empoderats

No hi ha dubte que la capacitat de resposta dels països nord africans a la securització de les polítiques migratòries, incloent l'adopció de disposicions legals que criminalitzen la migració irregular i el creuament de fronteres, ha estat configurada per les seves respectives inquietuds internes i regionals. Lluny d'adoptar passivament les directrius i normes transferides des d'Occident, els països africans han transposat de forma adaptable i selectiva per apuntalar la seva pròpia posició internament i internacionalment.

A nivell intern, el motor de la securització ha ajudat a reforçar la centralitat de l'Estat i les seves forces de l'ordre al Magreb, en un context marcat per les retallades econòmiques de l'Estat, la crisi de l'estat del benestar, els creixents dèficits públics, el diàleg social debilitat i, finalment però no menys important, l'exposició de grups cada vegada més nombrosos de ciutadans, especialment els joves, a formes de vulnerabilitat i incerteses laborals que tenen greus implicacions per a l'estabilitat.

A nivell internacional, una implicació més gran que provingui de la securització de les polítiques migratòries rau en el reforçament de «xarxes transgovernamentals» no transparents» [6] que impliquen alts càrrecs nord africans dels ministeris de l'Interior i de Defensa, d'una banda, i els seus homòlegs africans i europeus, de l'altra. Aquestes xarxes informals s'han desenvolupat per abordar inquietuds compartides com ara la lluita contra el terrorisme i la presència de grups jihadistes que amenacen la seguretat energètica de diversos països africans i europeus a la regió del Sahel. Per exemple, des de l'atac terrorista de gener de 2013 contra la planta de gas situada al sud d'Algèria a prop de la ciutat de In Amenas, el govern algerià ha enfortit el seu aparell de seguretat i els controls policials arreu del territori. Mentre que els controls policials reforçats han, entre altres, portat a la deportació en massa de milers d'immigrants subsaharians d'Algèria a Níger i Mali, un país assolat pels conflictes, la creixent militarització de rutes de migració a la regió del Sahel s'ha empeltat en els principals interessos estratègics que tant els actors europeus com els africans han protegit amb fermesa contra factors disruptius: la seguretat energètica, especialment el subministrament de petroli, gas i urani, representa una màxima prioritat. No hi ha dubte que la clara militarització de la regió del Sahel ha alimentat la criminalització de polítiques migratòries. A l'igual que la criminalització de la mobilitat «no gestionada» de persones (ja siguin ciutadans o estrangers) ha alimentat la centralitat dels estats i les forces de l'ordre. S'han reactivat aliances estratègiques entre actors estatals localitzats a Europa i l'Àfrica arran de l'establiment del G5 Sahel el desembre de 2014, un any després de la crisi dels ostatges de In Amenas.

Potser mai abans la creixent interconnectivitat entre la UE i els seus estats membres, d'una banda, i els països del sud de la Mediterrània, de l'altra, s'ha incorporat en sistemes de condicionalitats recíproques. Lluny d'adherir-se a un guió occidental escrit per a ells, alguns països nord africans es troben ara en una posició per proporcionar i intercanviar

recursos que són prou vitals per reforçar la seva pròpia centralitat o la intercessió en les relacions entre Europa i el continent africà. Al llarg dels darrers anys, aquests sistemes s'han ampliat, malgrat els costos i beneficis asimètrics que els caracteritzen, gràcies a la signatura de diversos acords bilaterals i informals per subministrar material tecnològic i militar

Presumiblement, l'expansió d'aquests sistemes pot no ser compatible amb la reforma llargament anhelada del sector de la seguretat dels països del sud de la Mediterrània, [7] i molt menys la protecció real dels drets humans en consonància amb els estàndards internacionals. [8] Les seves dinàmiques poden fins i tot ajudar a mantenir un status quo que oculti la urgència crucial de donar resposta a la distància cada vegada més gran entre els líders polítics nord africans i amplis sectors de la seva pròpia ciutadania, especialment els que estat greument afectats per la subocupació, l'atur, les incerteses laborals, les desigualtats socials, la corrupció, la pobresa i, per un últim però no menys important, la violència 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.