

# Deslocalizar los muros de Europa. Los países de origen y tránsito de inmigrantes en el control migratorio de la Unión Europea<sup>1</sup>

Sandra Gil Araujo

*“Cada tipo de orden social produce los fantasmas que lo amenazan. Pero cada sociedad genera esas visiones a su propia medida: a la medida del tipo de orden que lucha por alcanzar. (...) Una sociedad insegura de su supervivencia desarrolla la mentalidad de una fortaleza sitiada.” (Bauman, 2000:114).*

## Introducción

La cooperación comunitaria en materia de política migratoria se ha visto atravesada por tres transformaciones sustanciales que ofrecen algunas pistas para entender su deriva actual: los cambios en las formas de organización del trabajo asalariado iniciados en los años setenta –y el consiguiente debilitamiento del estatuto asalariado que afectó también a los trabajadores inmigrantes–, el fin de la Guerra Fría –y la emergencia del narcotráfico, el terrorismo, la inmigración y el crimen organizado como nuevas hipótesis de conflicto– y las medidas tomadas después de los ataques a los Estados Unidos de septiembre de 2001 que han reforzado la vinculación entre migración y terrorismo<sup>2</sup>. Mientras tanto, muy poco se ha avanzado en la armonización de las políticas dirigidas a la población hija de la inmigración, asentada en el espacio comunitario desde hace más de cuatro décadas.

---

1 Una versión anterior y en inglés de este texto ha sido publicada como Gil Araujo, Sandra “Reinventing Europe’s Borders. Delocalization and Externalization of the EU Migration Control Through the involvement of Third Countries” Bauman, Mechthild; Lorenz, Astrid y Rosenow, Kerstin, (eds.) *Crossing and Controlling Borders – Immigration Policies and their Impact on Migrants’ Journeys*, Budrich University Press, 2011.

2 Para un análisis más detallado, ver Bigo (2005),-D’Appollonia (2008) y Gil Araujo (2002 y 2010a).

Malcom Anderson (2000:15) define como *regímenes fronterizos* a los acuerdos bilaterales o multilaterales acerca de las fronteras con Estados vecinos, las prácticas en torno a ellos, la administración y la gestión de los controles, los sistemas de policía y los acuerdos e instituciones para la cooperación transfronteriza. En estos regímenes están implícitas las distintas concepciones de las funciones que deben tener las fronteras, así como el significado y sentido que se les otorga. Uno de los indicadores más claros de la paulatina cristalización de un régimen fronterizo comunitario es la creciente externalización de los controles. La extensión de los visados, el desarrollo de redes de oficiales de enlace, la imposición de las normativas Schengen a los –hasta hace poco– candidatos a la ampliación, los acuerdos de readmisión con los países de origen o de tránsito de la inmigración y las sanciones a las compañías de transporte para que implementen los controles en las regiones de embarque son algunas de las formas que adquiere el ejercicio de este *gobierno a distancia* (Miller y Rose, 1990). Al mismo tiempo, una cantidad creciente de nuevos actores –empleados, servicios sociales locales, alcaldes, grupos policiales multinacionales, empresas, ONG, terceros Estados– se van adhiriendo, como una especie de tentáculos artificiales, al cuerpo del Estado (Guiraudon, 2001).

Este texto se enfoca, precisamente, en el proceso de inclusión de los países de origen y tránsito de la migración, en el control migratorio de la Unión Europea (UE). En el punto 1 se definen algunas herramientas analíticas del campo de los *Governmentality Studies*. En el punto 2 se resumen una serie de documentos, instrumentos y prácticas que, progresivamente, han ido promoviendo el ejercicio de un control migratorio deslocalizado. Posteriormente se reseñan las últimas iniciativas en materia migratoria en el espacio comunitario que impulsan la transferencia de competencias y responsabilidades en la gestión de la inmigración y del asilo desde la UE hacia terceros países. Para finalizar se exploran las implicaciones de este régimen de control migratorio, considerándolo un ejemplo de la cristalización de *racionalidades políticas y tecnologías de gobierno* características del liberalismo avanzado<sup>3</sup>.

## **1. Gubernamentalidad, racionalidades políticas y tecnologías de gobierno: breves notas conceptuales**

La travesía que propongo en estas páginas parte de ciertos posicionamientos teóricos y metodológicos que consideran las formas de pensar y de hacer no como un dato de la realidad sino como un territorio de exploración, en tanto resultado contingente del entramado de una multiplicidad de procesos sociales, políticos y económicos,

3 Para una descripción del liberalismo avanzado como forma de gobierno desde la perspectiva de los estudios gubernamentales, ver Rose (1999) y Dean (1999), entre otros. Sobre el potencial del uso de esta perspectiva para explorar el proceso de integración europea, Walters y Haahr (2005b).

pasados y presentes. Explorar las políticas de inmigración desde esta mirada lleva a preguntar(se): ¿en relación con qué problemas y definidos de qué manera, han sido y son elaboradas estas políticas? ¿Con qué tipo de justificaciones? ¿Qué objetivos pretenden alcanzar? ¿Mediante qué técnicas?

Los *Governmentality Studies* atienden a cómo el pensamiento opera en el modo de hacer las cosas, los regímenes de prácticas, sus ambiciones y efectos. Gobierno y gubernamentalidad son términos tardíos en la obra foucaultiana que datan de finales de los años setenta. Una de las acepciones del término *gubernamentalidad* –neologismo que une gobierno y mentalidad– se refiere a cómo se piensa acerca del gobierno y hace referencia a las diferentes mentalidades y modalidades de gobierno. Cuando se habla de cómo se piensa acerca del gobierno se está partiendo de suponer que el pensar es una actividad social, que la manera en la que pensamos está relacionada con un cuerpo de saberes, creencias y opiniones en las que el pensar está inmerso. La idea de mentalidades de gobierno enfatiza el hecho de que el pensamiento involucrado en las prácticas de gobierno es colectivo y relativamente naturalizado, generalmente no abierto a cuestionamientos por parte de quienes lo habitan. Pero decir que las mentalidades son colectivas no significa sostener que están vinculadas con grupos o clases específicas. Supone más bien que la manera en la que se piensa sobre el ejercicio de la autoridad está constituida por ideas, filosofías y formas de saber que constituyen los productos sociales y culturales. “Se piensa en el interior de un pensamiento anónimo y constrictor que es el de una época y el de un lenguaje.” (Foucault 1985:34).

El vínculo semántico entre gobernar y mentalidades o modelos de pensamiento indica que no es posible el estudio de las tecnologías de poder sin un análisis de las racionalidades políticas que lo sustentan (Lemke, 2001). El concepto foucaultiano de gobierno gira en torno a tres nociones distintas pero vinculadas entre sí: conducción de la conducta, racionalidad política y tecnología de gobierno<sup>4</sup>. El gobierno expresa una posibilidad fáctica de influir sobre los otros y sobre sí mismo, de producir efectos de realidad. Por eso a los estudios sobre gubernamentalidad les interesa el ejercicio real, material, el cómo del poder, codificado y expresado por racionalidades políticas y desplegado y efectivizado en tecnologías de gobierno. Teniendo presente esa dimen-

---

4 Foucault utiliza el concepto de gobierno en un sentido amplio, fuertemente vinculado con su antiguo significado y resaltando la cercanía entre las relaciones de poder y los procesos de subjetivación (Lemke, 2001). El gobierno, en sentido foucaultiano, se refiere a la conducción de la conducta de los otros y de uno mismo. Desde esta óptica, gobernar supone todo intento de moldear, con algún grado de deliberación, aspectos del comportamiento humano, con arreglo a una serie de normas y a una variedad de fines. A diferencia de la dominación que ignora la capacidad de acción de aquellos sobre los cuales se ejerce, el gobierno reconoce esa capacidad y actúa a través de ella; a diferencia de la disciplina, no toma como blanco de acción el cuerpo sino las acciones de otros y de uno mismo. Gobernar no es coartar la capacidad de actuar, sino reconocerla y utilizarla para fines propios.

sión primaria de gobierno como conducción de la conducta, el análisis de la gubernamentalidad debe enfocarse hacia dos instancias: racionalidad política y tecnologías de gobierno. Con el concepto de racionalidad se hace referencia a cualquier tipo de pensamiento esforzado por ser relativamente claro, sistemático y explícito sobre aspectos de la existencia, sobre cómo las cosas son o deberían ser (Dean, 1999). Este concepto de racionalidad no tiene un gran valor normativo asociado a una Razón, sino un significado relativo a determinadas prácticas históricas: se trata de una forma de concordancia de reglas, modos de pensar, procedimientos tácticos y un conjunto de otras condiciones bajo las cuales, en un determinado momento, resulta posible percibir algo como un *problema*, tematizarlo como tal y generar alternativas prácticas para su resolución (de Marinis, 1999). La racionalidad política dominante en la contemporaneidad es el *liberalismo avanzado*<sup>5</sup>.

El gobierno es una actividad de problematización, por eso la historia del gobierno podría ser escrita como una historia de las problematizaciones. En este marco conceptual, el liberalismo, el *welfarismo* y el neoliberalismo o liberalismo avanzado no son entendidos como doctrinas políticas, sino como problematizaciones, como programas de gobierno surgidos en contextos históricos y geográficos determinados. Los programas de gobierno suponen que lo real es programable, en tanto dominio sujeto a ciertos determinantes, reglas, normas y procesos sobre los cuales las autoridades pueden actuar y cuyos resultados pueden mejorar. La relación entre las racionalidades políticas y los programas de gobierno se articulan y se desarrollan a través de las tecnologías de gobierno. Una tecnología de gobierno es un ensamblaje o dispositivo de formas de conocimiento práctico, con modos de percepción e inculcación de hábitos; técnicas de anotación, ordenación y cálculo; formas de presentación como las tablas; procesos de examinación y evaluación; la inauguración de especialidades y vocabularios; normas legales, profesionales y administrativas, formas arquitectónicas; capacidades humanas y medios no humanos; a través de los cuales autoridades de diverso tipo buscan formar, normalizar e instrumentalizar la conducta de otros, con el fin de alcanzar objetivos que consideran deseables (Miller y Rose, 1991,; Rose y Miller, 1992; Rose, 1999). En cada situación histórica las racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno se combinan de un modo particular. No existe la gubernamentalidad percibida de manera abstracta y general sino gubernamentalidades, modalidades diferentes de encastre entre ambas instancias analíticas, estando siempre presente la dimensión de *conducción de la conducta* propia del gobierno. Se trata de explorar el conjunto de vincu-

---

5 El término *liberalismo avanzado*, introducido en la literatura sobre gubernamentalidad por Nikolas Rose (1993), designa a un amplio dominio de diversos ensamblajes de racionalidades, tecnologías y agencias que constituyen las formas características de gobierno en las democracias liberales contemporáneas.

laciones entre unas formas más o menos estructuradas y organizadas de pensamiento y saber (racionalidades) y unas prácticas, tácticas, técnicas y dispositivos (tecnologías) orientados a moldear las conductas. La consigna es prestar atención al funcionamiento histórico concreto, a las variables combinaciones de racionalidades políticas y tecnologías de gobierno en contextos espaciales y temporales específicos. A partir del análisis del proceso de construcción de una política migratoria comunitaria, en este caso me propongo iluminar las (viejas y nuevas) formas de concebir la migración y el control migratorio en la UE, e identificar las tecnologías que se pretenden activar para evitar los problemas que se presentan como derivados de la inmigración.

## **2. El proceso de construcción de la política migratoria de la UE: el camino hacia la externalización de los controles**

Después de la Segunda Guerra Mundial, el proceso de reconstrucción económica de Europa y el impulso del sistema de producción fordista acrecentó la necesidad de trabajadores extranjeros. Durante las décadas de los años cincuenta y sesenta, en los países del centro y norte de Europa, la inmigración fue estimulada activamente. Pero a principio de los años setenta, la crisis del petróleo, el desarrollo tecnológico, la deslocalización industrial y los cambios en las formas de organización del trabajo asalariado eliminaron muchos puestos de trabajo. Las condiciones de trabajo se deterioraron y el desempleo de larga duración se transformó en un elemento estructural de las sociedades europeas (Castel, 1997). Las transformaciones en las formas de organización de trabajo asalariado generaron cambios profundos en los modos de percibir, definir y gestionar la inmigración. A principios de los años setenta, la política de reclutamiento de inmigrantes se detuvo y las fronteras se cerraron. Las migraciones pasaron a ser concebidas como una cuestión de seguridad (Doty, 2003; Freedman, 2004; Huysmans, 2000). Los elaboradores de políticas comenzaron a teorizar la ciudadanía en términos de demandas culturales y morales hacia los nuevos miembros como prueba de su identificación con la nación (Favell, 2006)<sup>6</sup>. A las retóricas le siguieron las prácticas y estos discursos se vieron plasmados en determinadas políticas que acompañaron el cierre de fronteras: el sistema de cuotas, los programas de retorno y las políticas de inmigrantes o minorías. Pero los inmigrantes no retornaron a los países de emigración, por el contrario, se instalaron en los países de inmigración y trajeron a sus familias<sup>7</sup>.

6 Una evidencia de este proceso en la mayoría de la UE es el modo (dominante) de problematizar la inmigración bajo el concepto de integración (Gil Araujo 2010a). Los cursos de integración cívica, los exámenes y contratos en el Reino Unido, Países Bajos, Austria, Francia y Dinamarca son señales de radicalización de estas maneras de pensar a los inmigrantes no europeos (ver Gil Araujo, en prensa).

7 Desde los años ochenta la migración por motivos familiares se ha convertido en la principal vía de ingreso regular a los países de centro y norte europeo. En nombre de una mejor integración, durante los últimos diez años algunos de estos países han ido reforzando el control sobre la migración fami-

Desde entonces, en los países europeos los inmigrantes no comunitarios han pasado a ser percibidos como una amenaza para la unidad nacional y la identidad política porque su presencia obliga a repensar los fundamentos de la ciudadanía y la relación entre el Estado y la nación (Sayad, 2002; Schnapper, 1994). Es importante llamar la atención sobre esta aparente paradoja: los discursos y políticas sobre la integración de la población inmigrante surgen en el contexto del desmoronamiento de la sociedad salarial, uno de cuyos efectos fue la disgregación social (Castel, 1997; Gil Araujo, 2010a).

En este marco comenzó la cooperación en materia de inmigración en el espacio europeo, en el Grupo de TREVI (terrorismo, radicalismo, extremismo, violencia internacional)<sup>8</sup> donde los ministros de Justicia e Interior conformaron el Grupo *ad hoc* sobre inmigración en 1986 que daría lugar al Grupo de Rodas en 1988. Dentro de los “productos” de este grupo está la Convención de Dublín sobre la gestión de asilo, ratificada por todos los Estados miembros en 1997<sup>9</sup>. El Acuerdo y posterior Convenio de Schengen<sup>10</sup>, el Tratado de Maastricht y el de Amsterdam han ido definiendo las bases y los contenidos del proceso de armonización de las políticas migratorias comunitarias (Gil Araujo, 2003; 2005 y 2006). Existen además toda una serie de informes, resoluciones, recomendaciones, conclusiones, directivas y acuerdos que, si bien en muchos casos no son vinculantes, han ido consolidando cierto tipo de prácticas tendientes a desplazar hacia otros espacios y externalizar hacia otros actores los controles sobre la población de los países no comunitarios.

Dos de esos instrumentos están contenidos en las Resoluciones de Londres del 30 de noviembre de 1992. La primera corresponde a los llamados *Terceros Países Seguros* y permite que cualquier solicitante de asilo pueda ser devuelto al primer país considerado seguro que haya atravesado en su camino a la UE. Este tipo de prácticas han sido frecuente en Alemania y Austria que solían devolver a los países de Europa del Este a los solicitantes de asilo que llegaban atravesando esos territorios. La segunda resolución se refiere a los denominados *Países de Origen Seguro* e implica que las solicitudes de asilo de personas provenientes de países clasificados como seguros no son admitidas a trámite por considerarlas *manifiestamente infundadas*. Este concepto imprime una dimensión colectiva a un derecho que solía ser individual. Cada Estado elabora

---

liar. Ver Kraler (2010).

8 El Grupo de TREVI fue creado a iniciativa de los Países Bajos el 1 de noviembre de 1975, en una reunión de Jefes de Gobierno de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) en Roma.

9 En este marco se gesta la Convención de EURODAC: un sistema de comparación de las impresiones dactilares de los solicitantes de asilo e inmigrantes clandestinos con el fin de facilitar la aplicación del Convenio de Dublín (Gil Araujo 2003).

10 El 14 de junio de 1985 Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo firmaron el Acuerdo de Schengen para suprimir los controles en las fronteras interiores. El Acuerdo fue reemplazado por el Convenio de aplicación de Schengen, en junio de 1990. Para una genealogía del espacio Schengen, desde la perspectiva de la gubernamentalidad: Walters (2002) y Walter y Haahr (2005b).

su propia lista de Países Seguros y hasta el momento no ha sido posible acordar una lista común. Mediante estos dos mecanismos, los Estados comunitarios redujeron el número de solicitudes de asilo admitidas a trámite.

A mediados de 1998, la presidencia austríaca del Consejo Europeo elaboró el Documento de Estrategia sobre la Política de Migración y Asilo, en el que considero oportuno detenerme porque expresa las formas de pensar los movimientos de población (racionalidades políticas) y propone (nuevos y viejos) instrumentos (tecnologías políticas) para activar su control. En cierto modo, anticipó muchas de las medidas que se han ido implementando en los últimos años.

El Documento de Estrategia sobre la Política de Migración y Asilo recomendaba desarrollar un nuevo concepto de control que debía ser ejercido desde el país de origen hasta el territorio de destino, en los distintos momentos y espacios que componen los desplazamientos sur-norte/este-oeste. Se especificaban una serie de medidas que buscaban involucrar en el control de población a los diversos países de tránsito y de origen de inmigrantes. El Documento insistía en la necesidad de desarrollar un enfoque integrado sobre las migraciones internacionales que vincule la ayuda económica con las cuestiones de visado, la atenuación de los controles fronterizos con garantías de readmisión, los enlaces aéreos con normas de control en las fronteras y la disponibilidad de cooperación económica con medidas eficaces para reducir los factores de atracción (Presidencia de la Unión Europea, 1998). A lo largo del texto se equiparan las redes de tráfico, la delincuencia y los inmigrantes y se resalta la importancia de involucrar a los países de origen o tránsito en la lucha contra la inmigración ilegal, haciendo valer para ello el poder político y económico que la UE posee en el espacio internacional y en la relación con estos países:

“Particular relevancia adquieren los convenios de expulsión con los Estados de origen. A este respecto, deberá contrarrestarse el fenómeno de los Estados de origen que, cada vez más, se niegan a readmitir a sus propios nacionales. Ante esta situación sólo caben dos salidas: o bien la UE en conjunto consigue, en virtud de su peso político y económico internacional, que tales Estados firmen dichos convenios, o bien se elabora un instrumento jurídico internacional que haga posible que también otra institución pueda determinar la nacionalidad de una persona con arreglo a criterios objetivables y que de esta determinación se siga el efecto jurídico de obligar al Estado considerado de origen a efectuar la readmisión” (Presidencia de la Unión Europea, 1998: 112).

Un concepto efectivo del control de entradas debe cubrir todos los pasos dados por los inmigrantes, desde el comienzo de su viaje hasta la llegada a su destino. Por eso la

UE, dice el documento, necesita un control que se lleve a cabo en distintos espacios y momentos: en el país de salida, con los visados y con los oficiales de enlace; en el viaje, por medio de los controles de las compañías de transporte; en los países de tránsito, con la puesta en práctica del Convenio de Schengen; en la llegada, mediante los controles en las fronteras y en los aeropuertos; y en el país de destino, por medio de las regulaciones de asilo e inmigración y de los controles policiales. Pero lo más revelador es el modelo de centro y periferias:

“Se puede establecer un modelo de círculos concéntricos de política de migración como base para una estrategia exterior diferenciada. Por motivos obvios, las medidas de control más rigurosas son actualmente las de los Estados de Schengen. Sus Estados vecinos (especialmente los asociados y tal vez los países mediterráneos) deberán ser englobados gradualmente en un sistema análogo que se irá aproximando continuamente a las normas de aquellos, sobre todo en cuanto a la política de visados, control de fronteras y readmisión (...) Los Estados del tercer círculo (como el espacio de la CEI, algunos Estados bálticos, Turquía y África del Norte) centrarán sus esfuerzos sobre todo en el control del tránsito y la lucha contra las redes de inmigración ilegal y un cuarto grupo (Oriente Medio, China y África Negra) en la eliminación de los factores que hacen atractiva la emigración” (Presidencia de la Unión Europea, 1998:112).

El documento aconseja que para los Estados del segundo círculo las normas Schengen sean condición para su ingreso a la UE. De hecho, la política y la legislación migratoria fueron unas de las variables utilizadas para evaluar la entrada de países candidatos a la ampliación, junto con la política de drogas y la lucha contra el crimen organizado. Durante los últimos años, la Europa de los Quince exportó sus prácticas y tecnologías de controles fronterizos hacia el este, generando algunas tensiones en la zona ya que estas medidas, como la imposición de visados, rompen los lazos económicos, sociales y políticos entre los Estados que eran candidatos y los que no. Los nuevos miembros de la UE, meros consumidores de políticas sobre las que no han tenido ningún poder de influencia, se han visto enfrentados a la disyuntiva de mantener unas relaciones cordiales con sus vecinos del este y, al mismo tiempo, interponer la frontera Schengen (Grabbe, 2000). Hasta 2006, a pesar de ser oficialmente países comunitarios, continuaron soportando limitaciones a la libre circulación. Las restricciones se basaron en un acuerdo de transición, por el cual los antiguos miembros de la UE pudieron limitar el acceso a sus mercados de trabajo y sistemas de bienestar social a los ciudadanos de Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, República Checa, Eslovenia y Eslovaquia. En el caso de los países del tercer círculo, la Presidencia austríaca proponía ejercer las presiones a través de las relaciones comerciales y la cooperación económica, mientras los países del cuarto círculo podrían perder la ayuda al desarrollo. Todas estas reco-

mendaciones fueron rescatadas en iniciativas posteriores. Desde entonces el *problema de la inmigración* ha sido tema de debate en diversas reuniones del Consejo Europeo<sup>11</sup>.

En octubre de 1999, el Consejo Europeo de Tampere resaltaba la necesidad de una visión global que abordara las causas de los movimientos migratorios en sus orígenes y recomendaba la inclusión de cláusulas de readmisión en los acuerdos con los países de origen o tránsito de inmigrantes<sup>12</sup>. La primera iniciativa en este sentido no se hizo esperar: en febrero de 2000, por sugerencia de los Países Bajos, se introdujo una cláusula de readmisión en la renovación del acuerdo de cooperación o Convención de Lomé con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), cláusula que este grupo de países –los más empobrecidos del planeta– tuvieron que aceptar para poder recibir 13.500 millones de euros, en concepto de cooperación, para el período 2000-2005<sup>13</sup>. A finales de 2001, las Conclusiones de la Presidencia del Consejo de Laeken, del 14 y 15 de diciembre, volvieron a remarcar la necesidad de integrar la política de flujos migratorios en la política exterior de la UE, destacando la importancia de celebrar acuerdos europeos de readmisión con los países interesados. Unos meses después, en la reunión informal de los Ministros de Justicia e Interior del 14 de febrero de 2002 en Santiago de Compostela, se presentó el Plan Global de Lucha contra la inmigración ilegal, propuesto por la entonces Presidencia española. Uno de los ejes del Plan fue el “Apoyo a los Estados de origen y tránsito”, lo que supone la elaboración de medidas previas al cruce de fronteras a adoptar con los países de origen como, por ejemplo, la coordinación de funcionarios europeos de enlace en esos países y la cooperación técnica y financiera en su lucha contra la trata de seres humanos y para hacer frente a sus obligaciones de readmisión. En el Consejo de Sevilla, del 21 y 22 de junio de 2002, los jefes de Gobierno de España e Inglaterra intentaron imponer la propuesta de recortar la ayuda al desarrollo para los países de origen que no participaran en el control de la inmigración. Finalmente, Francia, Suecia y Finlandia se opusieron a esta iniciativa, pero las Conclusiones de la Presidencia recogen otras posibles sanciones.

---

11 El Consejo Europeo reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros y al Presidente de la Comisión Europea, asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores y por un miembro de la Comisión. El Consejo Europeo se reúne al menos dos veces por año, presidido por el Jefe de Estado o de Gobierno del Estado miembro que ejerce en ese momento la Presidencia del Consejo. El Consejo Europeo jurídicamente no es una institución de la Comunidad Europea (como sí lo son el Parlamento Europeo, la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas).

12 Las cláusulas y acuerdos de readmisión pretenden obligar a los países firmantes a aceptar la deportación de sus ciudadanos y de toda persona que haya ingresado de manera irregular a la UE atravesando su territorio.

13 La Convención de Cotonú, firmada en 2000, reemplazó al Acuerdo de Lomé y fue revisada en 2005 y en 2010. Todos los países del África Subsahariana son países ACP. Más información: <http://www.acpsec.org/>. En los últimos años la UE ha implementado otros acuerdos y asociaciones con los países africanos: Asociación Euroafricana para la Migración y el Desarrollo (2006), Asociación Estratégica África-UE (2007) [<http://www.africa-eu-partnership.org/>]. En abril de 2009, el gobierno español aprobó el Plan África 2009-2012.

En resumen, a pesar de haber sido rechazada en su momento, la política de utilizar la ayuda y el comercio para garantizar los acuerdos de readmisión se está generalizando. Desde finales de 2002 la Comisión ha firmado acuerdos de readmisión con Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Rusia, Ucrania, Bosnia Herzegovina, Montenegro, Serbia y Moldavia. Están pendientes de ratificación o en proceso de negociación acuerdos con Pakistán, Georgia, Marruecos, Turquía, Cabo Verde, China y Argelia (Statewatch, 2010). Durante las negociaciones, algunos países establecieron un vínculo entre la firma de los acuerdos y los regímenes de facilidad de visado. Mediante el acuerdo firmado en febrero de 2004 y en vigencia desde septiembre del mismo año, China aceptó por primera vez incluir una cláusula de readmisión en lo que es, básicamente, un acuerdo para facilitar el visado para grupos de turistas chinos que visiten la UE<sup>14</sup>. Después de años de negociaciones, el 24 de febrero de 2011, la UE logró firmar un acuerdo de readmisión con Turquía.

Paralelamente, el difuso mundo de los oficiales de enlace apostados en Estados no comunitarios han logrado una base legal, mediante la regulación del Consejo de la Unión Europea 377/2004 del 19 de febrero de 2004. Esta regulación define a un *immigration liaison officer* (ILO) como representante de uno de los Estados miembros, ubicado en el exterior por el servicio de inmigración u otra autoridad competente, con el objetivo de establecer y mantener contactos con las autoridades de los países de destino, con vistas a contribuir en la prevención y el combate de la inmigración ilegal, el retorno de inmigrantes ilegales y la gestión de la migración legal. La directiva constituye una base para la armonización de las tareas de los diferentes ILO, en tanto componentes de una red atenta a la recolección e intercambio de información entre ellos. Los ILO pueden brindar asistencia para establecer la identidad de los nacionales de terceros países y facilitar la deportación a su país de origen.

En la próxima sección reviso algunas iniciativas recientes en cuestiones migratorias que buscan reforzar la transferencia de responsabilidad en el gobierno de la inmigración y el asilo hacia los –así denominados– Terceros Países. En esta oportunidad, el análisis se centra en la Política Europea de Vecindad y en los centros de recepción o campos *off shore*. Como otros investigadores han argumentado (Levenex, 2007; Van Munster, 2009), estas prácticas son los ejemplos más recientes y claros del proceso de externalización del control migratorio de la UE al hacer responsables a los países de origen y tránsito de la inmigración.

---

14 Estos acuerdos se denominan *Authorised Destination Status Agreement*.

### 3. Avances hacia un control migratorio deslocalizado y transnacional

Si bien el Programa de la Haya –una suerte de plan de trabajo en materia de inmigración y asilo de 2005 a 2010– habla de reforzar la libertad, la seguridad y la justicia, una lectura detenida de los documentos revela que la libertad y la justicia están sobredeterminadas por el significado de la seguridad. Cuatro años después, en el documento de evaluación del Programa de la Haya y de los Planes de Acción, la Comisión señala que actualmente la migración está mucho más integrada en la política exterior y en la política de desarrollo de la UE. Algo que, en su opinión, expresa el desplazamiento desde una perspectiva de la migración centrada en la seguridad hacia una perspectiva global e integrada:

“Global problems require global solutions. The ‘Global Approach’ to migration, based on genuine partnership with third countries, demonstrated a commitment to taking the widest possible perspective of the drivers behind, and the consequences of, migration flows from third countries into the EU. Migration is now better integrated into the Commission’s development agenda and the EU’s other external policies. This reflected a major change from a primarily security-centred approach to one guided by a deeper understanding of all aspects relevant to migration” (Commission of the European Communities, 2009a: 8).

Algunas de las acciones anticipadas en el Programa de la Haya apuntaban a profundizar el proceso de involucrar países de origen y tránsito de migración en el control migratorio impulsado por la UE. La Política Europea de Vecindad (PEV) y los portones de inmigración o campos de internamiento *off shore* son dos de las herramientas implementadas con ese objetivo. Ambas se repasan a continuación en tanto claros exponentes de las nuevas formas de gobernar la inmigración.

#### 3.1. La Política Europea de Vecindad como nueva tecnología de gobierno

Una de las últimas iniciativas en materia de relaciones exteriores comunitarias es el diseño y puesta en marcha de un nuevo paquete de medidas para los países del sur y del este de la UE recientemente ampliada: la Política Europea de Vecindad<sup>15</sup>. En palabras de

---

15 En marzo de 2003 la Comisión presentó una Comunicación en la que definía a la inmigración ilegal como una de las amenazas a la seguridad común, por lo que la UE debería ayudar a los países vecinos a redoblar sus esfuerzos para combatirla. Un elemento esencial para ello son los acuerdos de readmisión, empezando con Marruecos, Rusia, Argelia, Ucrania, Bielorrusia y Moldavia (Commission of the European Communities, 2003:11). En julio, la Comisión presentó otra comunicación desarrollando un nuevo instrumento de cooperación financiera. El documento señalaba que sería de crucial importancia facilitar el comercio y el tránsito mientras se aseguraban las fronteras de la UE contra el contrabando, el tráfico, el crimen organizado –incluyendo la amenaza terrorista– y la inmigración ilegal –incluyendo el tránsito migratorio– (Commission of the European Commu-

la Comisión, la Política Europea de Vecindad (PEV) es una respuesta a los cambios producidos a raíz de la ampliación de la UE, cuyo objetivo es compartir los beneficios de la ampliación con los países vecinos, reforzando la estabilidad, la seguridad y el bienestar de todos los involucrados. Se trata de prevenir la emergencia de una nueva línea divisoria entre la UE ampliada y sus vecinos y ofrecer la posibilidad de participar en varias actividades, mediante la cooperación política, económica, cultural y de seguridad.

La PEV está dirigida a algunos viejos vecinos y a otros nuevos, cercanos ahora a causa de la ampliación. En la actualidad se aplica a Armenia, Azerbaiyán, Ucrania, Bielorrusia, Georgia, Moldavia, Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Siria, Túnez y los Territorios Palestinos ocupados<sup>16</sup>. Se implementa mediante planes de acción, impulsados por la Comisión y acordados conjuntamente con las contrapartes, que cubren un número de áreas clave para acciones específicas según un calendario a largo plazo: *“Border management is likely to be a priority in most Action Plans as it is only by working together that the EU and its neighbours can manage common borders more efficiently in order to facilitate legitimate movements”* (Comission of the European Communities, 2004:16). Estos planes incluyen medidas para mejorar la eficiencia de la gestión fronteriza, como el apoyo a la creación y el entrenamiento de cuerpos de guardias de frontera profesionales no militares y medidas para hacer los documentos de viaje más seguros. Las prioridades de los planes de acción pueden englobar la cooperación sobre migración, asilo, políticas de visados, medidas para el combate de terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de drogas y armas, el lavado de dinero y los delitos económicos y financieros. Deben reflejar también los intereses de la Unión en formar acuerdos de readmisión con los países socios (Comission of the European Communities, 2004:17).

Avanzando en la concreción de esta iniciativa, en septiembre de 2004, la Comisión presentó la propuesta borrador para una regulación estableciendo un *Instrumento Europeo de Vecindad y “Paternariado”*, como una nueva herramienta que provee asistencia económica comunitaria a los países PEV durante el período financiero 2007-2013. Su artículo segundo menciona específicamente la cuestión migratoria dentro de los objetivos de asistencia. Unos meses después, en diciembre de 2004, la Comisión hizo pública una comunicación sobre los Planes de Acción que se centra en las áreas prioritarias de la PEV (Commission of the European Communities, 2004c) que presenta los resultados

---

ities, 2003a:5).

16 Existen políticas y acuerdos con otros países que también vinculan las políticas de integración con las relaciones exteriores y la cooperación al desarrollo. Por ejemplo: el Programa MEDA para implementar medidas de cooperación para “ayudar” a los países mediterráneos no comunitarios. Es la principal herramienta de cooperación bajo la asociación Euromediterránea. Se inició en 1996 (MEDA I) y se revisó en 2000 (MEDA II). Otro ejemplo: Migration, Asylum and Refugees Regional Initiative (MARRI) dirigida a Albania, BosniaHerzegovina, Croacia, Macedonia, Montenegro y Serbia.

de las consultas realizadas a partir de informes sobre Israel, Jordania, Moldavia, Marruecos, la Autoridad Palestina, Túnez y Ucrania.

En el caso de Marruecos, por ejemplo, se reseña su política de visado y la firma de acuerdos de readmisión bilaterales con los países de la UE. Se advierte que si bien Marruecos tiene buenas relaciones con los países subsaharianos, esto no se ha visto reflejado en la firma de acuerdos de readmisión con ellos: *"Recently, however, the authorities managed to repatriate nationals of sub-Saharan countries in a series of ad hoc operations"* (Commission of the European Communities, 2004a:11). Según declaraciones del Colectivo Al Jaima, las deportaciones en Marruecos se llevan a cabo de dos maneras:

1) Por las redadas en las Medinas o en los bosques donde se esconden los migrantes subsaharianos. La nueva ley de extranjería aprobada recientemente establece que deben pasar por un juez en menos de 24 horas, pero no hay sitios donde ubicarlos, están en los bajos de la comisaría, no se les da comida ni agua y en algunos casos no se les permite tomar las medicaciones que necesitan. Los jueces suelen hablar en árabe y no hay traducción. Luego son enviados en camiones militares o autobuses de línea, esposados, a la frontera con Argelia, que está cerrada desde el año 1994: *"Es como expulsar a donde no se puede expulsar"*

2) Por El Auin, zona militarizada por el conflicto con el Frente Polisario. Mucha de la gente que ingresa por allí es devuelta al desierto sin comida ni provisiones<sup>17</sup>.

En el informe sobre Túnez se detalla que patrullas marítimas ítalo-tunecinas operan a lo largo del Estrecho de Messina para combatir la *inmigración ilegal* hacia la UE (Commission of the European Communities, 2004b)<sup>18</sup>. Como en el caso de Marruecos, existe en el marco del Acuerdo de Asociación de 1998, un grupo de trabajo sobre cuestiones sociales y migraciones. En el último balance de la PEV del año 2009, la inmigración vuelve a estar presente en la relación con Marruecos: *"The dialogue with the EU in certain sensitive sectors has further intensified, notably on the fight against organised crime and cooperation on border management issues. Negotiations on a readmission agreement have not progressed as much as expected"* (Council of European Communities, 2009 b:6).

Si bien en los últimos años la Comisión, el Parlamento y el Consejo han producido una

---

17 Entrevista con una investigadora del Colectivo Al Jaima en "Territorios del olvido", Capítulo III del programa Emigrar a toda costa, producido por Blanca Diego y Leire Otegi, año 2004, para Radio Netherland Internacional

18 Entre finales de 1998 y principios de 2003 las autoridades tunecinas detuvieron a más de 37.000 personas, 20.000 de nacionalidad tunecina y el resto fueron repatriados a sus países de origen (Commission of the European Communities 2004b).

serie de documentos en los cuales, cada uno a su manera, ha defendido la necesidad de una perspectiva global e integrada –que enfatiza el vínculo entre desarrollo, comercio y cooperación como herramientas para reducir los factores de expulsión de poblaciones (Commission of the European Communities, 2008) –, lo que prevalece es la perspectiva instrumental y unilateral. Por el momento, en los hechos, el énfasis sigue puesto en la firma de los acuerdos de readmisión, en asistir técnica y financieramente a los terceros países en la mejora de los controles con el objetivo de detener la migración hacia Europa y en la *lucha contra* la inmigración irregular, reafirmada una vez más en el Pacto Europeo de Inmigración de 2008 (Council of the European Union, 2008). La estrategia general apunta a asegurar la cooperación de estos Estados en el control migratorio y a garantizar la devolución de los migrantes que llegan a la UE atravesando estos territorios.

### ***3.2. La dimensión exterior de la migración y el asilo***

El impulso de la PEV coincidió con una iniciativa estratégica: la propuesta del gobierno inglés de crear los denominados *safe havens* en Estados vecinos y regiones de origen para devolver a los solicitantes de asilo a los países o zonas de las que hubieran huido. El primer paso sería la inmediata transferencia de todos los solicitantes de asilo que llegaran al territorio de la UE a centros de tránsito localizados en uno o dos Estados miembros, donde las solicitudes serían resueltas en procedimientos rápidos, de no más de un mes. Aquellos a quienes se les reconociera su necesidad de protección serían distribuidos entre los países de la UE y aquellos catalogados como migrantes económicos serían inmediatamente deportados a sus países bajo los acuerdos de readmisión, o enviados a centros de detención en sus regiones de origen. Uno de los puntos de discusión fue la localización de estos centros. El ACNUR, que respaldó el proyecto, sostuvo que los campos deberían ubicarse en territorio comunitario, pero Reino Unido y Dinamarca pensaban en Albania y Ucrania<sup>19</sup>. En cuanto a los refugios seguros (*safe havens*), en las regiones de origen, fueron mencionados Kenia y Tanzania como posibles lugares de localización de campos para las personas que huyeran de Somalia (Statewatch, 2004).

Si bien la propuesta británica fue rechazada en el Consejo Europeo de Salónica (2003), en octubre de 2004 la UE abrió la puerta a otra reforma polémica: el establecimiento de centros piloto de acogida de solicitantes de asilo en los países del Magreb. La dife-

---

<sup>19</sup> El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados Ruud Lubbers, tenía ideas similares para campos de exiliados cuando estaba en el gobierno neerlandés, en la primera mitad de los años noventa (Statewatch 2004).

rencia con la iniciativa inglesa era que a estos centros sólo serían enviadas las personas interceptadas en aguas internacionales y los que llegaran a esos países sin haber entrado en la UE. En opinión del comisario europeo de Justicia e Interior, Antonio Vitorino, este sistema no supone transferir la carga sino compartirla ya que una parte de los solicitantes que consigan el estatuto de refugiados podrían acceder al territorio comunitario. En referencia a los demandantes de asilo rechazados, Dominique Villepin, por entonces Ministro de Interior francés, explicó: “*desde allí, siempre será más fácil retornarlos a casa como vinieron, en autobús o en otro medio de transporte*” (Cañas, 2004a:11). Avanzando en este proceso de deslocalización de los controles migratorios hacia las periferias de la UE, a finales de septiembre de 2004, Italia y Alemania propusieron la creación de lo que denominaron *portones de inmigración* u *Off Shore Camps*: campos de internamiento de migrantes en países no comunitarios, como Libia o Marruecos, ambos destinatarios de la PEV<sup>20</sup>. En cierta medida, no se trataría de crear nuevos campos sino de utilizar los que ya existen. Algunas fuentes confirman el funcionamiento de campos de refugiados y migrantes en Libia desde, al menos, mediados de los años noventa<sup>21</sup>. Las deportaciones de migrantes africanos desde Italia a partir de octubre de 2004 pueden entenderse como indicadores de que el régimen ya está en marcha. Así, Libia se ha convertido en el primer país no europeo que permite que sus campos sean integrados en las políticas de deportación de la UE (Dietrich, 2005)<sup>22</sup>.

Si bien por el momento Marruecos ha rechazado la propuesta ítalo-alemana, en su territorio hay múltiples campamentos *ad hoc*, principalmente en Tánger y en los montes

---

20 La propuesta fue presentada en La Haya, en el Consejo Europeo de Justicia e Interior que reúne a los ministros del interior de los 25 países miembros. En aquel momento Alemania, Austria, Italia, Reino Unido y, de modo encubierto, los Países Bajos apoyaron la propuesta, mientras Francia y España se mostraron reticentes con la medida. El Gobierno de Marruecos expresó su rechazo (Cañas 2004).

21 “After nearly a decade of negotiation, Italy and Libya signed *The Treaty of Friendship, Partnership and Cooperation between the Italian Republic and Great Socialist People’s Libyan Arab Jamahiriya* (the ‘Friendship Pact’) on August 30, 2008. The real trade off for Libya’s cooperation in stopping irregular migration appears to be Italian investments in Libya: The Friendship Pact provides for \$5 billion in compensation for abuses committed during Italy’s rule in Libya (from 1911 to 1943). The money will be invested by Italy over a 25-year period at the rate of \$200 million per year in infrastructure projects in Libya. (...) The Friendship Pact calls for ‘intensifying’ cooperation in ‘fighting terrorism, organized crime, drug trafficking and illegal immigration.’ The two parties agree to strengthen the border control system for Libyan land borders (50 percent funded by Italy and 50 percent to be sought from the EU), and to use Italian companies in this endeavor.” <http://www.hrw.org/en/node/85582/section/7>

22 Para Helmut Dietrich (2005) el segundo componente de la propuesta ítalo-alemana sobre Libia es de naturaleza económica. Desde mediados de los noventa, el gobierno libio ha abierto lentamente su economía, y con ello el gas y el petróleo, a la inversión extranjera. Libia es el país suministrador de petróleo no europeo más importante para Alemania, mientras Italia y Alemania son los países suministradores de mercancías más importantes para Libia. La tercera razón es de carácter militar. Como Pakistán y Turquía, Libia puede convertirse muy pronto en un socio privilegiado de occidente en la lucha contra el islamismo y los estados frágiles africanos.

cercanos a Ceuta y Melilla, que en algunos casos llevan funcionando entre cuatro y cinco años. Según declaraciones del colectivo Al Jaima, Marruecos ya está funcionando como “tapón”: entre 15 y 20 mil subsaharianos –de Sierra Leona, Liberia, Mali y Camerún– viven en Marruecos:

“En Tánger hay no lugares donde están los no ciudadanos que no tienen derechos pero que existen. Y esos no lugares se crean y se destruyen con mucha facilidad(...) Yo hablaría de campamentos, de verdaderos campamentos de refugiados, no les llames campamentos de refugiados políticos, llámale campamentos de refugiados económicos. Son campamentos de refugiados, y allí no está actuando nadie. Porque no interesa, hay poca denuncia, hay muy poca presión a los Estados europeos (...)”<sup>23</sup>.

Distintas organizaciones civiles han denunciado la vulnerabilidad legal y social de estos migrantes y la violación de sus derechos humanos a manos de las policía marroquí y otras autoridades (APDH, 2010). Algunas mujeres son también víctimas de violencia sexual en su camino a Europa (Médicos sin Fronteras, 2010). Muchos de los expulsados son, en realidad, abandonados en el desierto, en la frontera con Argelia.

Durante las últimas décadas se ha incrementado la “responsabilización” de los países emisores y de tránsito de la inmigración en el control migratorio de la UE. Paulatinamente, estas tecnologías de gobierno están conformando un nuevo régimen fronterizo que está localizado fuera del espacio comunitario. Así se reduce el control sobre las fronteras del propio territorio y se evita la llegada de inmigrantes no deseados. Al mismo tiempo, los países de la UE evitan cualquier tipo de control social o político sobre las implicaciones de estas medidas. Tanto la PEV como los portones de inmigración garantizan la práctica de un “nuevo” concepto de control que puede ser ejercido por distintos autores y en distintos lugares y momentos, tal como recomendaba en 1998 la Presidencia Austríaca de la Unión Europea.

Los cambios en los regímenes fronterizos expresan también transformaciones en el sistema internacional. La desaparición de la confrontación este-oeste modificó profundamente las nociones de seguridad vigentes hasta entonces, dando lugar a la emergencia de un nuevo discurso que define la criminalidad como la principal fuente de amenazas al espacio común de Libertad, Seguridad y Justicia. Mafias, narcotraficantes, inmigrantes ilegales, tráfico de seres humanos, comercio ilegal de armas y de diamantes, crimen organizado y terrorismo son algunos de los peligros que acechan a la UE y han reem-

---

23 Entrevista con una investigadora del Colectivo Al Jaima en “Territorios del olvido”, Capítulo III del programa *Emigrar a toda costa*, producido por Blanca Diego y Leire Otegi, año 2004, para Radio Netherland Internacional.

plazado la confrontación con potencias o bloques extranjeros militarizados. Las interpretaciones elaboradas y difundidas por los gobiernos de los Estados Unidos y la UE sobre los atentados del 11 de septiembre de 2001, junto con las medidas tomadas desde entonces, no han hecho más que radicalizar la visión y el tratamiento “securitario” de la migración sur-norte, este-oeste. La solicitud de Francia de suspender el acuerdo de Schengen en mayo de 2011, ante la creciente llegada de inmigrantes provenientes de Túnez y Libia a las costas italianas, se sustenta en la misma lógica.

#### **4. Nuevos actores y nuevos espacios de control: instrumentos del gobierno a distancia**

Una de las tendencias más claras en el proceso de cristalización de un régimen fronterizo comunitario es la paulatina externalización de los controles. Externalización a través de la prevención –como las ayudas y transferencias económicas, los sistemas de alerta temprana, la ayuda humanitaria o la creación de zonas seguras en las proximidades de los conflictos– o de la desviación –como los conceptos de Tercer País Seguro y País de Origen Seguro. Los visados, el desarrollo de redes de oficiales de enlace, la imposición de las normativas Schengen a los candidatos a la ampliación, los acuerdos de readmisión con los países de origen o de tránsito de la inmigración y las sanciones a las compañías de transporte<sup>24</sup> para que implementen los controles en las regiones de embarque son algunas de las formas que adquiere el ejercicio de este control a distancia, que ya no se ejerce específicamente en los bordes territoriales, ni involucra solamente a las administraciones estatales centrales. Durante los últimos veinte años, actores privados, locales, internacionales y supranacionales se han incorporado a la escena. Las administraciones locales y regionales también se ven envueltas en tareas de control, como los ayuntamientos que otorgan certificados de vivienda para los trámites de reunificación familiar, los controles de los servicios sociales sobre la situación administrativa de sus *usuarios*, o los alcaldes que pueden negarse a celebrar un matrimonio por considerarlo fraudulento.

Este paradigma de desplazamiento y externalización post años setenta ha reforzado viejos instrumentos que hacen uso de terceras partes para la gestión de *flujos* (terceros

---

24 En abril de 2004, el Consejo aprobó una directiva sobre la obligación de las compañías de transporte de comunicar los datos de los pasajeros (Directiva del Consejo 2004/82/EC 6/8/2004), con el objetivo, según señala la normativa, de mejorar los controles de las fronteras externas y reforzar los medios para combatir la inmigración ilegal. La nueva regulación obliga a las compañías a transmitir, en caso de que se les solicite, información relevante sobre los pasajeros que estén transportando al territorio comunitario. Para un análisis de las implicaciones de las sanciones a las compañías de transporte en la externalización del control migratorio desde la perspectiva foucaultiana, ver Walters (2006).

Estados, compañías privadas, autoridades locales). Su incorporación ha tomado tres formas: un desplazamiento vertical, hacia arriba y hacia abajo de la administración estatal; un desplazamiento geográfico, hacia otros puntos de control fronterizo; y una externalización de responsabilidades hacia el sector privado y los gobiernos de terceros países. Estas iniciativas pueden ser entendidas como la aplicación de tecnologías de gobierno neoliberales que posibilita el ejercicio de un *gobierno a distancia*. Miller y Rose (1990) elaboran el concepto de gobierno a distancia inspirados en la perspectiva de trabajo desarrollada por los sociólogos de la ciencia Bruno Latour y Michel Callon quienes, en el análisis de las generalizaciones científicas y las innovaciones tecnológicas, han examinado el complejo mecanismo a través del cual se hace posible vincular cálculos que se llevan a cabo en un lugar con acciones que se realizan en otro, no mediante la imposición de formas de conducta por la fuerza sino a través de una delicada afiliación de ensamblajes de agentes y agencias dentro de redes de funcionamiento. La dependencia entre uno y otro agente puede estar basada en la existencia de fondos, legitimidad o algún otro recurso, pero también puede ser el resultado de la persuasión, proceso por el cual un actor convence a otro de que sus problemas u objetivos están intrínsecamente ligados y que cada uno puede solventar sus dificultades o alcanzar sus fines conjuntamente y trabajando en la misma línea. Para ello es necesario un proceso de traducción o inteligibilidad, que implica la capacidad de un agente de activar en otro una particular forma de pensar y actuar, encadenándose en una red, no por lazos de dependencia legales o institucionales sino porque han construido sus problemas de manera similar y sus destinos como, en cierta medida, mutuamente enlazados. Esta es la pretensión que se desprende de los documentos que delinear la Política Europea de Vecindad: que los países de origen y tránsito de inmigrantes piensen y actúen sobre la inmigración en la misma clave que piensa y actúa el Consejo Europeo.

Desde la perspectiva de los *Governmentality Studies*, o estudios de la gubernamentalidad, gobernar del modo liberal avanzado significa crear una distancia entre las decisiones de las instituciones políticas formales y otros actores sociales, concebir a esos actores como sujetos de responsabilidad y elección e intentar actuar sobre ellos a través de su libertad. Es importante no interpretar esta transferencia del ejercicio de ciertas funciones por parte del Estado como el abandono de actividades en otras épocas bajo su jurisdicción. Delegación no significa pérdida del control. Por el contrario, el cambio en el entramado de funciones estatales y una mayor complejidad público/privado son rasgos de la forma de gobierno liberal avanzado. Ciertas funciones anteriormente en manos estatales se transfieren a otros agentes y actores políticos y sociales que pueden ser empresas, ONGs, administraciones públicas, instancias supranacionales o terceros Estados. Como señaló Michel Foucault: "(...)son las tácticas de gobierno las que permiten definir paso a paso lo que compete al Estado y qué es lo que no le compete, qué

es lo público y qué es lo privado, qué es lo estatal y qué lo no estatal" (1991:26). Lo que se manifiesta no es una retirada del Estado sino un despliegue del arte de gobierno a lo largo de una red conformada por diversos actores y espacios que encadenan obligaciones, lealtades y responsabilidades. De esta manera, el gobierno de la inmigración se ejerce, más que desde un aparato centralizado del Estado, a través de múltiples actores y agencias, de diversos ámbitos y niveles que permiten la optimización, racionalización y economización de los recursos y la superación de ciertas tensiones. Estas formas de gobierno a distancia están menos expuestas al escrutinio porque no todos los actores tienen la misma capacidad de acción desterritorializada. Si los derechos de los extranjeros pueden ser defendidos mejor en el marco nacional, la proliferación de medidas de *no llegada, desviación y disuasión* apuntarían a evitar la instalación de esas personas en el territorio, ya que una vez asentados es mucho más difícil desandar el camino. En este marco, cobran sentido los arbitrarios rechazos en frontera y esas *tierras de nadie* que pretenden ser las zonas internacionales de retención/detención de los aeropuertos, donde la asistencia jurídica y el contacto con ONGs se tornan muy difíciles. De esta manera, parece resolverse uno de los mayores dilemas de los gobiernos europeos: la tensión entre las obligaciones humanitarias y el imperio de la *realpolitik*.

Pero hay otro dato fundamental, generalmente ignorado, para entender estas derivas: el orden jerárquico internacional que hace posible estas prácticas y que es a su vez reforzado por ellas. Desde la perspectiva decolonial, las migraciones sur-norte son un componente estructural de las relaciones de poder colonial aún vigentes, que impulsan las migraciones de trabajadores periféricos para proveer fuerza de trabajo barata en los centros metropolitanos (Grosfoguel, 2007; Gutiérrez Rodríguez, 2010; Gil Araujo 2010b). Todo y toda migrante porta el peso de las históricas relaciones de dominación –tanto materiales como simbólicas– entre el país de origen (dominado) y el de destino (dominante): herencia de pasados encuentros entre la metrópolis y sus antiguas colonias. La historia de la colonización ha dado forma a la historia de la emigración/inmigración entre Europa y sus periferias. Las derivas de la política migratoria comunitaria confirman la persistente existencia del vínculo entre orden colonial y orden migratorio.

## Notas finales

En este artículo he centrado el análisis en el proceso de involucramiento de países de tránsito y origen de inmigrantes en el control migratorio de la UE. En la primera parte he explicitado algunos puntos de partida metodológicos y teóricos. La segunda sección resume una serie de documentos, instrumentos y prácticas que progresivamente

han impulsado el ejercicio de un control migratorio deslocalizado. Posteriormente, he repasado las recientes iniciativas que transfieren la responsabilidad en la gestión de la inmigración y el asilo desde la UE hacia países no comunitarios. Finalmente, he analizado estas tendencias desde la perspectiva de la literatura gubernamental, argumentando que estas prácticas y discursos pueden ser entendidos como un ejemplo de las racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno que caracterizan al liberalismo avanzado.

Lo que se revela no es la retirada del Estado sino un despliegue del arte de gobierno a través de redes constituidas por diversos actores y espacios que vinculan objetos, lealtades y responsabilidades. El gobierno de la inmigración se ejerce, más que desde un aparato estatal centralizado, a través de múltiples actores y agencias, en distintas esferas y niveles, que permiten la optimización, racionalización y economización de recursos.

Las migraciones son un componente estructural de las relaciones de poder colonial aún vigentes. La historia de la colonización ha dado forma a la historia de las migraciones. La celebrada caída de las fronteras no afecta a todas las poblaciones por igual. Las fronteras no desaparecen sino que se desplazan, mutan y se multiplican. Asistimos a una reinstalación de los controles fronterizos y una redefinición de sus funciones. Los controles, al igual que el capital, parecen haberse desprendido de las limitaciones que imponía la naturaleza territorial de las fronteras del Estado nación. Desterritorialización de los controles/territorialidad de los confinamientos, reflejo de la desigual distribución de la soberanía de los Estados y de la libertad de movimiento de las personas para actuar, para trasladarse, para elegir. La libertad de movimiento alcanzada por una clase de personas se ve acompañada por la proliferación de instrumentos para lograr la inmovilidad de otras. Mientras se desmantelan las fronteras nacionales para los ciudadanos comunitarios, los muros de controles migratorios, leyes de extranjería, acuerdos de readmisión, campos de detención, centros de internamiento, políticas de seguridad ciudadana, exámenes y contratos de integración, levantados contra los migrantes poscoloniales, se elevan y multiplican.

## Referencias bibliográficas

- ANDERSON, Malcom (2000). "The Transformation of Border Controls: A European Precedent?" En P. Andreas y T. Snider edtrs., *The Wall around the West. State Border and Immigration Controls in North America and Europe*, Rowman and Littlefiel Publishers, (15-29).
- APDH (2010). *Derechos humanos en la frontera sur*. Sevilla: APDH <http://www.apdha.org/media/informeFS2009.pdf>
- BIGO, Didier (2005). "From Foreigner to 'Abnormal Aliens'. How the Faces of the Enemy Have Changed Following September 11th", Guild, Elspeth and van Selm, Joanne (eds.), *International Migration and Security. Opportunities and Challenges*. Oxon: Routledge (63-171).
- BROCHMANN, Grete (1999). "The Mechanisms of Control," G. Brochmann y T. Hammar, eds. *Mechanism of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. Oxford: Berg.
- BROEDER, Denis (2007). "The New Digital Borders of Europe. EU Database and the Surveillance of Irregular Migrants". *International Sociology* Vol. 22, nº 1 (71-92).
- CALAVITA, Kitty (2005). *Immigrants at the Margins. Law, Race, and Exclusion in Southern Europe*. New York: Cambridge University Press.
- CAÑAS, Gabriela (2004). "España y Marruecos rechazan los centros de acogida de inmigrantes," *El País*, 1 de octubre.  
[http://www.elpais.com/articulo/internacional/Espana/Marruecos/rechazan/centros/acogida/inmigrantes/elpepiint/20041001elpepiint\\_18/Tes/](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Espana/Marruecos/rechazan/centros/acogida/inmigrantes/elpepiint/20041001elpepiint_18/Tes/)
- CAÑAS, Gabriela (2004a). "La Comisión pondrá en marcha con la ONU centros de inmigrantes en el Magreb," *El País*, 2 de octubre.
- CASTEL, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires: Eudeba.
- CASTRO-GÓMEZ, Santiago y Ramón Grosfoguel (2007). *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del hombre editores.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2003). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, March 11, Brussels. COM (2003) 104 final.
- (2003a). *Communication from the Commission. Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument*, July 1, Brussels. COM (2003) 393 final.
- (2004). *Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, May 12, Brussels. COM(2004) 373 final.

- (2004a). *Commission Staff Working Paper, European Neighbourhood Policy. Country Report. Morocco*, May 12, Brussels, COM(2004)373 Final.
- (2004b). *Commission Staff Working Paper, European Neighbourhood Policy. Country Report. Tunisia*, May 12, Brussels. COM(2004)373 Final.
- (2004c). *Communication from the Commission to the Council on the Commission proposal for Action Plans Under the European Neighbourhood Policy (ENP)*, December 9, Brussels. COM (2004)795 final.
- (2004d). *Commission Staff Working Paper Annual report on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders, and the return of illegal residents, Commission of the European Communities*, October 25, Brussels.
- (2008). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions Strengthening the Global Approach to Migration: Increasing Coordination, Coherence and Synergies*, COM(2008) 611 final, October 8, Brussels.
- (2009a). *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Justices Freedom and Security In Europe Since 2005: An Evaluation Of The Hague Programme And Action Plan*, Brussels, June 2. COM (2009) 263 Final.
- (2009b). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008*, Brussels, April 23, 2009, COM(2009) 188/3
- COUNCIL OF EUROPEAN UNION (2004). "Council Regulation (EC) N 377/2004 of 19 February 2004 on the creation of an immigration liaison officers network," *Official Journal of the European Union*, 2/03/2004, L. 64/1 a L. 64/4.
- (2005). "Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union (2005/C 198/01)", *Official Journal of the European Union*, C 198/1, 12/08/2005.
- (2008). "European Pact on Immigration and Asylum", No 13440/08, ASIM 72, September 24, Brussels.
- DEAN, Mitchell (1999). *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*, London, Sage.
- DIETRICH, Helmut (2005). "The desert front - EU refugee camps in North Africa?", *Statewatch on-line*, March. <http://www.statewatch.org/news/2005/mar/12eu-refugee-camps.htm>
- DOTY, Roxane L. (2003). *Anti-Immigrantism in Western Democracies. Statecraft, desires and the politics of exclusion*. London: Routledge.
- FAVELL, Adrian (2000). "Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain". Houndmills Basingstoke: Macmillan

- (2006). "The nation-centered perspective", Giugni, Marco y Passy, Florence (eds.), *Dialogues on Migration Policy*. Lanham, MD: Lexington (45-56).
- FOUCAULT, Michel (2009). *Security, Territory, Population. Lectures at the Collège de France 1977-1978*. New York: Picador.
- FREEDMAN, Jane (2004). *Immigration and Security in France*. Hants: Ashgate.
- GIL ARAUJO, Sandra (2010a). *Las argucias de la integración. Políticas migratorias, construcción nacional y cuestión social*. Madrid: IEPALA.
- (2010b). "The Coloniality of Power and Ethnic Affinity in Migration Policy: The Spanish Case", Gutiérrez Rodríguez, Encarnación; Boatca, Manuela and Costa, Sérgio (eds.) *Decolonizing European Sociology. Transdisciplinary Approaches*. Surrey: Ashgate (179-194).
- (2005). "Muros alrededor de El Muro. Prácticas y discursos en torno a la inmigración en el proceso de construcción de la política migratoria comunitaria," M. J. Miranda y M. T. Martín (coords.), *Delitos y Fronteras. Mujeres Extranjeras en prisión*. Madrid: Instituto de Investigaciones Feministas, Universidad Complutense de Madrid (113-137).
- (2003). "Las migraciones en las políticas de la Fortaleza. Sobre las múltiples fronteras de la Europa comunitaria", Gil Araujo, Sandra y Dahiri, Mohamed (eds.), *Movimientos migratorios en el Mediterráneo occidental. ¿Un fenómeno o un problema?* Córdoba: Ayuntamiento de Córdoba (31-58).
- (2002). "Extranjeros bajo sospecha. Lucha contra el terrorismo y política migratoria en Estados Unidos y la Unión Europea", Aguirre, Mariano y González, Mabel (eds.) *De Nueva York a Kabul. Anuario. CIP 2002*. Barcelona: ICARIA (127-144).
- GUIRAUDON, Virginie (2001). "De-Nationalizing Control: Analyzing State Responses to Constraints on Migration Control," Guiraudon, Virginie and Joppke, Christian (eds.), *Controlling a New Migration World*. London: Routledge. (31-64).
- GUTIÉRREZ-RODRÍGUEZ, Encarnación (2010). *Migration, Domestic Work and Affect. A Decolonial Approach on Value and the Feminization of Labor*. Routledge: Oxon.
- GRABBE, Heather (2000). "The Sharp Edges of Europe: Extending Schengen Eastwards," *International Affairs*, vol. 76, nº 3, July (519-536).
- GROSGOUEL, Ramón (2007). "Migrantes coloniales caribeños en los centros metropolitanos del sistema-mundo. Los casos de Estados Unidos, Francia, Los países Bajos y el Reino Unido", *Documento CIDOB Migraciones*, nº 13, Barcelona, CIDOB.
- HUYSMANS, Jeff (2000). "The European Union and de Securitization of Migration," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, nº 5 (751-77).

- HA, Kien N. (2010). "Integration as Colonial Pedagogy of Postcolonial Immigrants and People of Colour: A German Case Study", Gutiérrez Rodríguez, Encarnación; Boatca, Manuela y Costa, Sérgio (eds.) *Decolonizing European Sociology. Transdisciplinary Approaches*. Surrey: Ashgate (161-178).
- QUIJANO, Aníbal (2000). "Colonialidad del poder y clasificación social", *Journal of World-System Research*, vol. VI, nº 2 (342-386).
- KRALER, Albert (2010). *Civic Stratification, Gender and Family Migration Policies in Europe. Final Report. Revised and updated public version*. Vienna: BMWF/ICMPD.
- LAEKEN EUROPEAN COUNCIL (2001). *Presidency Conclusions*, 14-15 December.
- LEMKE, Thomas (2001). "'The birth of bio-politics': Michel Foucault's lecture at the Collège de France on neo-liberal governmentality", *Economy and Society*, vol. 30, nº 2 (190- 207).
- LEVENEX, Sandra (2007). "Shifting UP and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control", Lahav, Gallya and Guiraudon, Virginie (eds.) *Immigration Policy in Europe. The Politics of Control*: Oxon: Routledge (129-150).
- MÉDICOS SIN FRONTERAS (2010). *Violencia sexual y migración. La realidad oculta de las mujeres subsaharianas atrapadas en Marruecos de camino a Europa*. Barcelona: MSF.
- MILLER, Peter and Rose, Nikolas (1990). "Governing Economic Life," *Economy and Society*, vol 19, nº 1, February, (1-31).
- PRESIDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA (1998). *Documento de Estrategia sobre la Política migratoria y de asilo*, Bruselas.
- ROSE, Nikolas (1999). *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1997). "El gobierno en las democracias liberales 'avanzadas': del liberalismo al neoliberalismo", *Archipiélago*, nº 29 (25-40).
- (1996). "The Death of the Social? Re-Figuring the Territory of Government," *Economy and Society*, vol. 25, nº 3 (327-356).
- ROSE, Nikolas y Peter Miller (1992). "Political Power beyond the State. Problematic of Government," *British Journal of Sociology*, vol. 43, nº 2, p. 173-205.
- SALÓNICA EUROPEAN COUNCIL (2003). *Presidency Conclusions*, 19-20 June.
- SAYAD, Abdelmalek (2002). *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*: Milán: Raffaello Cortina Editore.
- (1996). "Entrevista colonialismo e migrações", *Mana. Estudos de Antropologia Social*, Vol. 2, nº 1 (155-170).
- SCHNAPPER, Dominique (1994). "The Debate on Immigration and the Crisis of National Identity", Baldwin-Edwards, Martin and Schain, Martin A., *The Politics of Immigration in Western Europe*. Essex: Frank Cass (127-139).
- SEVILLE EUROPEAN COUNCIL (2002). *Presidency Conclusions*, 21-22 June.

- STATEWATCH (2010). "EU: Readmission Agreements: Overview", *Statewatch News Online*, 28 January.
- (2004). "EU Buffer States and UNCHR 'processing' centres and 'safe havens,'" *Statewatch News On-line*.
- TAMPERE EUROPEAN COUNCIL (1999). *Presidency Conclusions*, 15-16 October.
- VAN MUNSTER, Rens (2009). *Securitizing Immigration. The Politics of Risk in the EU*, Hampshire, Palgrave.
- VERRMEULEN, Hans y Rinus Penninx (2000). *Immigrant Integration. The Dutch Case*. Amsterdam: Het Spinnuis.
- WALTERS, William (2002). "Mapping Schengenland: Denaturalizing the border," *Environment and Planning D: Society and Space*, vol 20 (561-580).
- (2006). "Border/Control," *European Journal of Social Theory*, vol. 9, nº 2 (187-203).
- WALTERS, William y Jens Henrik Haahr (2005a). "In/secure community. Governing Schengenland", *Governing Europe. Discourse, Governmentality and European Integration*. Oxon: Routledge (91-113).
- (2005b). "Governing Europe", *Governing Europe. Discourse, Governmentality and European Integration*. Oxon: Routledge (1-20).

SANDRA GIL ARAUJO es Doctora en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, Especialista en legislación y políticas migratorias por la Universidad Autónoma de Madrid y Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Es integrante fundadora del Grupo Interdisciplinario de Investigador@s Migrantes (GIIM). Actualmente es miembro de la Carrera del Investigador Científico de CONICET. Ha sido adscripta al Departamento de Antropología Social de la Universidad de Granada como investigadora del Programa Juan de la Cierva (2008-2011) del Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno español. Su campo de indagación son las políticas migratorias a nivel comunitario, estatal y regional, con especial atención a las imbricaciones entre las políticas de integración de inmigrantes, la cuestión nacional y las cambiantes formas de gobernar la cuestión social. En los últimos años ha explorado las políticas de migraciones familiar y las estrategias de las familias migrantes para sortear los obstáculos impuestos por los Estados para el control de estos desplazamientos.  
**E-mail: sandragilaraujo@yahoo.es**