

La securitització de la política d'immigració i asil de la Unió Europea

Gemma Pinyol-Jiménez

Dtora: **Dra. Elvira Sánchez Mateos**

PRA Tutora: **Dra. Rosa Borge Bravo**

Màster d'Anàlisi Polític

TFM Professional

Juny de 2017

La securització de la política d'immigració i asil de la Unió Europea

Gemma Pinyol-Jiménez

Resum

Les polítiques d'immigració han estat tradicionalment competència exclusiva dels estats, en la mesura que afecten dos elements dels seus constituents: el territori i la població. Entre els països europeus, però, la creació d'una àrea de lliure circulació per als seus nacionals (Acord de Schengen de 1985) va suposar la supressió de les fronteres comuns interiors i, per tant, la necessitat d'harmonitzar els mecanismes d'accés de les persones estrangeres en aquest espai comú. La gestió de la immigració extracomunitària es convertia així en una necessitat derivada de l'establiment de la lliure circulació en el territori europeu.

Des de 1999, els Estats de la Unió Europea estan compromesos en la construcció d'aquesta política europea d'immigració i asil. Però el cert és que els avenços en aquesta política han estat reduïts, i molt focalitzats en qüestions vinculades a la seguretat. Es parla, així, de la securització de la immigració, seguint el marc teòric de l'Escola de Copenhagen.

L'objectiu d'aquest TFM és analitzar fins quin punt la política d'immigració i asil de la Unió Europea s'ha construït amb la lògica de la securització, i quins són els impactes que se'n poden derivar.

Paraules clau: Polítiques públiques, immigració, asil, Unió Europea, securització.

Resumen

Las políticas de inmigración han sido tradicionalmente competencia exclusiva de los estados, pues afectan a dos de sus elementos constitutivos: el territorio y la población. Entre los países europeos, sin embargo, la creación de un área de libre circulación para sus nacionales (Acuerdo de Schengen de 1985) supuso la supresión de las fronteras comunes interiores y, por tanto, la necesidad de armonizar los mecanismos de acceso de las personas extranjeras en este espacio común. La gestión de la inmigración extracomunitaria se convertía así en una necesidad derivada del establecimiento de la libre circulación en el territorio europeo.

Desde 1999, los Estados de la Unión Europea están comprometidos en la construcción de esta política europea de inmigración y asilo. Pero lo cierto es que

los avances en esta política han sido reducidos, y muy focalizados en cuestiones vinculadas a la seguridad. Se habla, así, de la securitización de la inmigración, siguiendo el marco teórico de la Escuela de Copenhague.

El objetivo de este TFM es analizar hasta qué punto la política de inmigración y asilo de la Unión Europea se ha construido con la lógica de la securitización, y cuáles son los impactos que de ello se derivan.

Palabras clave: Políticas públicas, inmigración, asilo, Unión Europea, securitización.

Abstract

Traditionally, migration policies have been an exclusive competence of states, as they affect two of their constituent elements: territory and population. Among European countries, however, the creation of an area of free movement for its nationals (1985 Schengen Agreement) meant the abolition of common internal borders and, therefore, the need to harmonize the access mechanisms of people non-communitarian nationals in this common space. In short, handling this extra-EU migration has become a requirement due the establishment of free movement in the EU.

Since 1999, the States of the European Union are committed to this European immigration and asylum policy. Nevertheless, advances in this policy have been weak and reduced, and very focused on issues related to security. Thus, following the theoretical framework of the Copenhagen School, the concept of securitization of migration raises.

The objective of this TFM is to analyse to what extent the European Union's immigration and asylum policy has developed into a security issue in the EU, and the impacts of this process.

Keywords: Public policies; migration, asylum, European Union, securitization

La securitització de la política d'immigració i asil de la Unió Europea

Índex

1. Introducció	5
2. Antecedents	7
2.1. Immigració i seguretat: una aproximació al marc analític	7
2.2. El concepte de 'securitització' de l'Escola de Copenhagen	9
2.3. La construcció d'una política europea d'immigració i asil	12
3. Metodologia	16
4. Resultats i discussió	20
4.1. L'absència de securitització: Tampere 1999	20
4.2. De La Haia a Estocolm (2004-2014)	21
4.3. La consolidació de la securitització: Agenda Europea de Migracions (2015)	24
4.4. El procés de 'securitització' de la política d'immigració i asil europea	26
5. Conclusions	33
6. Referències i bibliografia	37

1. Introducció

Sembla una obvietat necessària recordar que les migracions són una constant en la història de la humanitat, amb una capacitat notable de transformació social. No cal remuntar-se als moviments humans que van tenir lloc durant la revolució neolítica o en el desenvolupament dels grans imperis clàssics: en èpoques més recents, cal esmentar els importants fluxos de persones que es van moure del camp a la ciutat a causa de la revolució industrial o els desplaçaments forçats que van tenir lloc durant el període d'entreguerres i la Segona Guerra Mundial. Les migracions internacionals no tenen, per tant, res de nou.

En un món en què les comunicacions, les transaccions econòmiques, les mercaderies i la informació circulen de manera global, les persones també ho fan. En recerca de millors condicions de vida o de millors oportunitats laborals; per raons d'estudi o familiars; motivades per factors d'expulsió o d'atracció; etc. En general, els processos de mundialització han significat el desenvolupament -no sense tensions- d'un marc compartit en el qual circulen amb més facilitat les produccions, els capitals i els béns de consum, així com les comunicacions, els transports i fins a la informació. Els moviments humans, per la seva banda, s'han mundialitzat de la mateixa manera que els elements assenyalats, però la seva circulació no s'ha vist potenciada, sinó que, per contra, troba ara majors traves que abans. En qualsevol cas, la mobilitat de les persones és una realitat inherent al món actual.

Però és cert que, cada època, les migracions han tingut una transcendència i volums diferent, i també unes causes i unes conseqüències diferents. Per això, cal reconèixer que les migracions internacionals, les que creuen fronteres estatals internacionalment reconegudes, no havien tingut un lloc tan destacat en les agendes polítiques i socials com a finals del segle XX i principis del XXI. Això explica la necessitat d'aproximar-se al fenomen de les migracions internacionals amb més atenció, analitzant les causes i conseqüències d'aquests moviments, coneixent el mapa migratori actual i examinant les diferents respostes que, des de l'àmbit estatal, regional o internacional, s'estan implementant per gestionar aquest fenomen.

Les polítiques d'immigració han estat tradicionalment competència exclusiva dels estats, en la mesura que afecten dos elements dels seus constitutius: el territori i la població. Entre els països europeus, però, la creació d'una àrea de lliure circulació per als seus nacionals (Acord de Schengen de 1985) va suposar la supressió de les fronteres comuns interiors i, per tant, la necessitat d'harmonitzar els mecanismes d'accés de les persones estrangeres en aquest espai comú. La gestió de la immigració extracomunitària es convertia així en una necessitat derivada de l'establiment de la lliure circulació en el territori europeu. Per aquesta raó, el Tractat de Maastricht (1993) va oficialitzar la cooperació dels governs

europaus en matèria de Justícia i Interior i va incloure la immigració i l'asil com a temes que, per ser d'interès comú, havien de ser abordats en el marc de la Unió Europea. En el Consell Europeu de Tampere (1999) s'inicia el procés de construcció d'una política europea comú d'asil i migració. Des d'aleshores, s'han anat dissenyant diferents accions, normes i instruments comuns per formalitzar una política d'immigració i asil comú.

Ara bé, sigui per les reticències dels estats membres en cedir competències en l'àrea de les polítiques d'immigració; per l'impacte dels atemptats de l'11-S en temes de protecció de fronteres, i per extensió, d'immigració; o per la incardinació dels temes d'immigració en l'entramat comunitari a través dels Consells de Ministres d'Interior, el cert és que els avenços en aquesta política han estat reduïts, i molt focalitzats en qüestions vinculades a la seguretat. Es parla, així, de la securització de la immigració, seguint el marc teòric de l'Escola de Copenhagen.

L'objectiu d'aquest TFM és analitzar fins quin punt la política d'immigració i asil de la Unió Europea s'ha construït amb la lògica de la securització, i quins són els impactes que se'n poden derivar, en relació als objectius establerts per aquesta política en l'àmbit europeu. Per tal d'acomplir amb aquest objectiu, aquest TFM es divideix en diferents capítols, el primer dels quals és una revisió dels antecedents per contextualitzar el marc de la recerca. En aquest sentit, el capítol 2 ofereix una revisió de la Teoria de l'Escola de Copenhagen i sobre el concepte de securització, i una revisió diacrònica pel procés de construcció d'una política europea d'immigració. Per la seva banda, el capítol 3 explica el marc metodològic de l'estudi, que proposa un examen qualitatiu de quatre elements de producció europea en matèria d'immigració i asil de 1999 a 2015 a través del mètode de recerca primària de l'anàlisi de discurs. En el capítol 4, la combinació d'aquests elements pren forma i s'analitza. Després de presentar el marc de securització de l'Escola de Copenhagen, com a guia de l'anàlisi empíric, es vol analitzar el vincle creixent entre la immigració i la seguretat, en el marc de les polítiques de la Unió Europea, prestant atenció principalment a la producció normativa (discurs) de les institucions comunitàries. L'objectiu és determinar, a través de la comparació entre la producció documental referida a la immigració i asil, si hi ha hagut un procés de securització. El capítol 5, finalment, recollirà les principals conclusions d'aquest TFM.

Determinar si la política d'immigració i asil s'ha desenvolupat sota la lògica de la securització vol ser un primer pas per discutir si això ha afectat a la construcció d'una política integral en aquests àmbits, i quins en són els costos per al projecte europeu. Aquestes reflexions, però, queden fora de l'àmbit d'aquest TFM.

2. Antecedents

2.1. Immigració i seguretat: una aproximació al marc analític

La pregunta de recerca d'aquest TFM és analitzar si la immigració s'ha convertit en una qüestió de seguretat en l'escenari de la Unió Europea i si, en conseqüència, la política d'immigració i asil de la Unió Europea s'ha desenvolupat, especialment en els darrers anys, des de la lògica de la *securitització*.

Per a poder respondre a la pregunta inicial, la revisió de la literatura relacionada rellevant es divideix en dues grans àrees que el treball pretén, de manera aplicada i limitada, fer convergir. Es tracta, per una banda, de les teories en relació a la 'securitització' i per l'altra, les teories relacionades amb les polítiques d'immigració.

Al parlar de 'securitització' (un terme que, en català, encara no està ni suficientment estès ni recollit per l'Institut d'Estudis Catalans) es fa referència a la terminologia anglosaxona *securitization*. Els estudis de seguretat com una matèria acadèmica apareixen de manera estructurada i significativa després de la Segona Guerra Mundial, bàsicament entesos com una part dels estudis de les relacions internacionals. Inicialment, a més, els estudis de seguretat estaven vinculats a qüestions preeminentment militars, molt relacionades amb la identificació d'amenaques per la continuïtat de l'estat nació tradicional (Sánchez-Mateos n.d.).

De manera progressiva, però especialment després de la finalització de la Guerra Freda, aquesta perspectiva sobre els estudis de seguretat es va anar superant, gràcies principalment a l'aparició de noves escoles teòriques (Williams 2008: 2-4). Segurament una de les contribucions més incipients es troba en Wolfers (1952), que apunta que quan s'usen fórmules com 'seguretat nacional' o 'interès nacional', és relativament més fàcil trobar suport per prestar una atenció més acurada a qualsevol tòpic, malgrat la confusió o múltiple interpretació que poden tenir aquests conceptes d'interès o seguretat nacional. Posteriorment, es pot assenyalar l'Escola de Copenhagen, que al llarg dels anys 70 i 80, va obrir un debat sobre com analitzar les qüestions de seguretat, posant especial èmfasi en la definició "del qué és la seguretat" (Waeaver 2004: 9).

Per l'Escola de Copenhagen, més enllà de les qüestions militars, l'estudi de la seguretat suposava prestar atenció també a altres dimensions com el medi ambient, l'economia, la societat i la política (Buzan et al. 1998). Alhora, la seguretat també s'estudiava des d'una perspectiva regional però interrelacionada, i sota una concepció socio-constructivista de la seguretat, coneguda com a 'securitització' (securitization) (Waeaver 1989). Aquesta teoria de la securitització ha estat una aportació notable, però també durament criticada per altres autors, que consideren que li falta un marc normatiu més rigorós (Williams 2003: 11-21).

En qualsevol cas, es trenca així el marc relacional tradicional, en el qual l'Estat

era l'únic actor implicat en les qüestions de seguretat, i s'incorporen nous actors i noves amenaces. A més a més, la securització permet parlar de temes que no representen una amenaça efectiva per l'estat (en el sentit clàssic dels estudis de seguretat), però que poden haver estat construïts –per part de l'estat o altres actors participants– en amenaces percebudes que també mobilitzen recursos per minimitzar-les (Williams 2003, Taurek 2006 i Buzan et al. 1998). En aquest sentit, la securització com a mètode per analitzar els processos de seguretat s'ha anat consolidant amb els anys, i es utilitzada per tractar temes tan diversos com el terrorisme (Buzan 2006), les malalties, els desastres naturals o la immigració (Huysmans 2008). És en aquest darrer àmbit on es prestarà especial atenció en el marc d'aquest TFM.

Per la seva banda, la literatura acadèmica sobre les polítiques d'immigració es pot dividir en dos subgrups bàsics, que presten atenció a qüestions diferents: un primer, de caràcter més teòric, i un segon de caràcter instrumental, sobre la implementació d'aquest marc teòric en el desenvolupament d'una política d'immigració determinada. Malgrat que en aquest TFM es prestarà atenció a aquest segon subgrup, sembla imprescindible apuntar que l'existència del primer és la base de l'entramat teòric sobre el que s'articulen bona part de les polítiques d'immigració. En aquest sentit, el primer subgrup se centra en determinar les característiques de les migracions i es poden identificar les principals aportacions d'autors clàssics com Ravenstein i les seves "Lleis de Migració" (1889) o Lee (1966) que plantegen els factors que 'impulsen' a les persones a moure's (d'atracció o d'expulsió); o d'altres teories com l'economia neoclàssica (Todaro 1969), dels mercats segmentats (Piore 1970) o dels sistemes mundials (Sassen 1999). Aquesta revisió teòrica, en definitiva, serveix per oferir un marc teòric per entendre les qüestions sobre les que basculen les polítiques migratòries (Castles 2014, i Meyers 2000)¹. El segon subgrup, per la seva banda, presta atenció al procés de construcció de la política europea d'immigració i asil. Aquesta política es construeix com un requeriment necessari fruit de la construcció d'una àrea de lliure circulació en l'espai europeu: la conformació d'un espai en el que s'eliminen els controls fronterers interiors suposa, de manera immediata, la necessitat d'articular una política per gestionar les fronteres exteriors que han esdevingut comuns. En aquest sentit, la literatura acadèmica ha prestat atenció a la cooperació intergovernamental en la gestió de l'espai comú (l'exemple paradigmàtic del qual seria l'acord de Schengen aprovat al 1985) i al procés de construcció d'una política europea d'immigració i asil a partir de 1999. També són especialment interessants, en l'àmbit d'interès d'aquest TFM, aquelles

¹ Per una aproximació més detallada a les teories de les migracions, es pot veure Piché, V. (2013) (ed.) *Les théories de la migration*, Paris, INED, 536 p. (Les Manuels, série Les Textes fondamentaux)

aportacions que expliquen els punts d'inflexió de la mateixa, especialment centrats en l'impacte de l'11-S (Guild 2003 i Karyotis 2007) i de la mal anomenada crisi dels refugiats provocada per la guerra civil a Síria (Papadopoulos 2016 i Roman 2015).

La identificació d'aquesta bibliografia rellevant permet visualitzar un entrecruament de la literatura sobre securització amb la literatura sobre les polítiques d'immigració (Bigo 2002, Boswell 2007, Ceyhan & Tsoukala 2002, Guild 2009 i Huysmans 2000 entre d'altres), per oferir un espai robust que permet plantejar quins són els límits i els impactes del procés de securització de la política de la immigració i asil europea.

2.2. El concepte de 'securització' de l'Escola de Copenhagen

La principal contribució de l'Escola de Copenhagen (EC) en els estudis de seguretat és la definició del concepte de 'securització'. El concepte neix dels debats acadèmics entre autors que formen part de l'Institut de Recerca sobre Conflictes i Pau a Copenhagen, el que donarà nom a aquesta nova corrent teòrica. D'entre els autors destacats cal assenyalar Barry Buzan, Ole Waever i Jaap de Wilde, que a través dels seus escrits conformen el concepte de securització: el marc conceptual queda desenvolupat principalment a la seva obra conjunta: *Security: A New Framework for Analysis* (1998). Aquesta primera tríada d'autors ha anat incorporant nous autors, en el que s'ha anomenat la 'segona generació'² de la securització (Stritzel 2014), que també inclou nous espais temàtics sobre els quals s'aplica la perspectiva de la securització: temes com els reptes mediambientals, la gestió de l'aigua, el terrorisme o les cyber-amenaces es sumen a la immigració com a temes de discussió, sobre els que es planteja si hi ha hagut processos de securització i, en cas afirmatiu, com s'han produït, quins actors hi han participat i quins impactes ha tingut.

Ampliar el concepte de seguretat més enllà del tradicional marc militar, i més enllà de l'estat com a únic actor en aquest camp, suposa identificar nous objectes de referència, com la sobirania nacional (seguretat política), l'economia nacional (seguretat econòmica), les identitats col·lectives (seguretat social) o de l'habitat (seguretat ambiental). (Emmers 2013: 137).

L'EC parteix de la premissa que la seguretat és social i intersubjectiva (Taureck 2006) i, en aquest context, un actor determinat pot esdevenir un actor de securització (*securitizing actor*) al reclamar que hi ha un **objecte de referència amenaçat**, i cal prendre mesures excepcionals per garantir-ne la seva supervivència. *"It is by labelling something a security issue that it becomes one"* (Wæver 2004: 13).

² Que inclou autors com Balzacq, Vuori, Stritzel i Floyd.

S'entén, en la lògica de l'EC, que qualsevol qüestió pública pot passar per tres etapes diferenciades: no-polititzada, polititzada i securitzada (Emmers 2013). Una qüestió no-polititzada és aquella que està fora de l'interès del gran públic, i, per tant, no hi ha debat públic sobre la mateixa ni sobre com gestionar-la. Un afer polititzat és aquell que sí genera interès i forma part del debat públic; que està incardinat en el sistema polític i que habitualment hi ha una política pública que el gestiona. Finalment, una qüestió securitzada és aquella que es percep com una amenaça potencial i, que per tant, requereix de mitjans extraordinaris que són tolerats malgrat anar més enllà del que serien els protocols habituals d'actuació pública (Buzan et al. 2005).

Figura 1. Les diferents etapes d'una qüestió pública en el marc de l'EC



Font: Emmers (2013: 138).

D'aquesta manera, la securització és el procés a través del qual qüestions determinades o problemes que han estat polititzats es converteixen (o són convertits) en amenaces. Aquestes amenaces poden anar dirigides, segons el tema en qüestió, a l'estat (en la lògica de seguretat i/o interès nacional), a una ideologia, a l'economia, a la cohesió social, al medi ambient, etc. Aquest punt d'inflexió en el qual un tema esdevé securitzat (és a dir, el procés de securització) és el que l'EC anomena '**speech act**' i requereix la intervenció de l'actor de securització. És de fet, aquest actor, el qui determina que un tema concret és més important o més significatiu que d'altres, i que, en la mesura que suposa una qüestió d'alta prioritat, cal prendre mesures extraordinàries. El criteri bàsic que estableix l'EC perquè aquest procés es dugui a terme és el concepte **d'amenaça existencial** (*existencial threat*). Un tema o qüestió esdevé securitzada quan els actors de securització l'han considerat una amenaça

existencial. S'ha de construir, per tant, un marc lògic que afirmi que si no s'actua sobre el tema en qüestió a temps, la resta de temes deixaran de tenir importància perquè les conseqüències seran ingestionables. *"If we do not manage this problem in time, everything else will become unimportant (either we will be dead or we will be constrained by something else by solving it)"* (Buzan, 2005: 35).

Segons Emmers (2013), cada procés de securització està compost per un **acte de seguretat** que significa usar el llenguatge de la seguretat i demanar l'adopció de mesures extraordinàries, i d'un **acte polític**, que és la decisió política d'articular l'amenaça de tal manera que es convenci al públic de la mateixa. Aquests dos elements mostren les dificultats de desvincular la politització de la securització, però serveix per explicar, per exemple, perquè determinats processos de securització estan motivats per raons polítiques, quan els responsables polítics busquen incrementar les seves possibilitats de re-elecció.

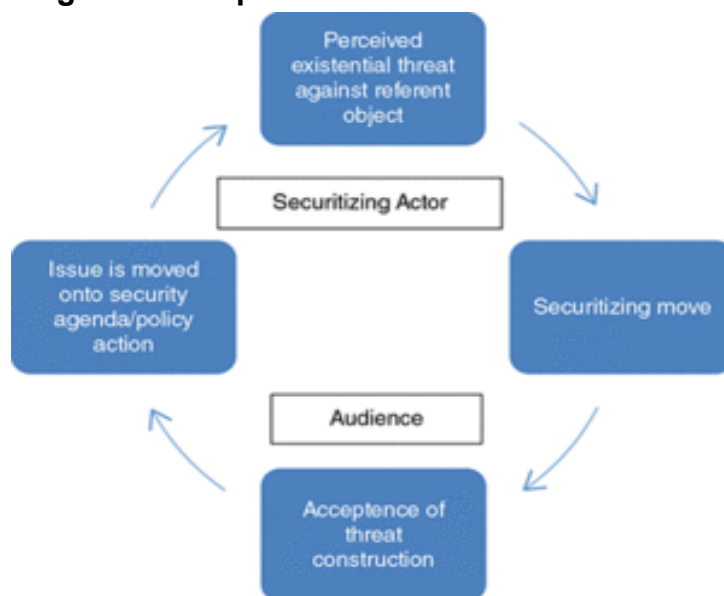
Per entendre la importància del concepte de securització és necessari recordar que el tema o qüestió que es securitza respon a una percepció subjectiva i selectiva del seu caràcter d'amenaça. Aquest caràcter subjectiu significa, entre d'altres, que és impossible identificar un conjunt de criteris que determinin si un tema ha de ser o no securitzat, o el que és el mateix, que s'estableixi un conjunt de criteris que serveixin per determinar si un tema concret és una amenaça real. La importància del procés de securització rau, precisament, en construir aquest marc narratiu que permeti entendre que un tema ha passat de ser polititzat a ser securitzat. I davant d'aquest repte, cal que existeixi una possible solució o proposta d'actuació. De fet, tota la lògica de la securització bascula en la idea de justificar el perquè d'aquesta actuació (Emmers, 2013).

És important remarcar que la perspectiva que ofereix Waever (1998) és crítica a l'hora d'emmarcar qüestions o temes en l'àmbit de la seguretat. No es tracta d'un procés positiu, sinó que la seguretat l'entén com un procés on han fallat els mecanismes de la normalitat política. *"...security should be seen as a negative, as a failure to deal with issues of normal politics"* (Buzan et al. 1998: 29).

El procés de securització requereix diferents etapes. En una primera, cal que hi hagi una discussió pública (es tracta d'una qüestió habitualment polititzada) sobre el tema en la qual el mateix es percep com una amenaça existencial. Una segona etapa configura l'acceptació del tema com una amenaça per part de bona part del **públic** (*audience*), degut a l'actuació de l'actor de securització, que s'esdevé imprescindible per entendre aquest procés. En un context democràtic, la consolidació d'un tema com una amenaça existencial ha de constituir-se a través de la persuasió, que no la força, el que suposa que en aquest escenari hi juguen un paper fonamental els mitjans de comunicació (Borbeau 2011) generalistes, ja sigui com a impulsors d'aquest procés o com a col·laboradors necessaris. La construcció d'aquesta narrativa (*speech act*) ha de ser convincent i àmpliament acceptada per poder considerar que un acte de securització ha estat exitós. L'acceptació per part del gran públic d'aquesta nova amenaça existencial, i per

tant, del procés de securització, suposa una acceptació implícita de que hi ha un objecte amenaçat i que calen mesures excepcionals per tal de protegir-lo, tal com proposa i defensa l'actor de securització. És important assenyalar que, en condicions normals, les mesures proposades no serien generalment acceptades: el procés de securització el que permet, en últim terme, es facilitar l'aprovació d'unes mesures que en altres condicions serien objecte d'un ampli debat públic i mediàtic.

Figura 2. La configuració del procés de securització: actors i processos



Font: Sjöstedt, R. (2017). *Securitization Theory and Foreign Policy Analysis*. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.

En termes generals, i ja que les qüestions de seguretat s'entenen vinculades a l'àmbit competencial dels estats, aquest procés es dona a nivell dels governs estatals. Ara bé, com s'apuntava amb anterioritat, en la mesura que els objectes de referència canvien, també es poden donar processos de securització en nivells subestatals i, tal com es planteja aquesta recerca, en un àmbit com la Unió Europea de caràcter supranacional.

Les crítiques a l'EC s'han centrat, especialment, en assenyalar que a la mateixa li manca una conceptualització normativa de la securització en el marc analític de la teoria de la seguretat. Aquest interessant debat, que es pot trobar a Taureck (2006) i Charrett (2009), queda al marge de l'objecte d'aquest TFM.

2.3. La construcció d'una política europea d'immigració i asil

Com s'apuntava amb anterioritat, la cooperació entre diferents Estats europeus per gestionar qüestions com el control de fronteres o la immigració neix amb una perspectiva de caràcter marcadament econòmic (Solanes 2005: 81) fruit de la voluntat de crear un mercat comú que permetés la lliure circulació de serveis, mercaderies i persones. Aquesta col·laboració incipient, que s'havia articulat a

través d'un instrument de cooperació intergovernamental com el grup Trevi (centrat en la cooperació en temes de lluita contra el terrorisme i la criminalitat organitzada), pren una nova dimensió amb l'acord Schengen que firmen, al 1985³, alguns dels Estats que en aquells moments composaven la Comunitat Econòmica Europea. L'objectiu de l'acord és clar: la supressió de les fronteres interiors no pot afectar la seguretat dels estats que conformen el nou espai Schengen, i per tant cal avançar en espais fins aleshores inèdits, com el control compartit de les fronteres comuns i el tractament homogeni de les persones nacionals de tercers països que entren en aquest espai comú.

L'any 1992, amb el Tractat de Maastricht⁴, es va consolidar l'interès comú en qüestions com el creuament de les fronteres exteriors, el control de les mateixes, l'asil i la immigració entre d'altres. Es construïa, així, l'anomenat tercer pilar que articulava l'entramat institucional del que el Tractat d'Amsterdam⁵, al 1997, constituïria com l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia (ELSJ). Aquest és un dels punts d'inflexió claus per entendre el procés de construcció de la política europea d'immigració: s'incorpora l'*acquis* de Schengen al marc comunitari, aquest s'esdevé d'obligat compliment (excepte per Dinamarca, Irlanda i Regne Unit que opten per quedar-ne al marge amb la fórmula de l'*opting-out*) i dona peu perquè, al 1999, se celebri a la ciutat finesa de Tampere, el Consell Europeu que obriria el procés de construcció de la política europea d'immigració i asil.

En el Consell Europeu de Tampere⁶ es va reconèixer la necessitat que la Unió Europea desenvolupés polítiques comuns d'immigració i asil. Es configuren, així, els quatre elements clau en la concepció d'una política europea comuna en aquests àmbits: (1) la necessitat d'un enfocament global en la cooperació amb els països d'origen i trànsit; (2) el desenvolupament d'un sistema europeu comú d'asil; (3) la importància de garantir un tracte just als nacionals de tercers països residents a la UE i (4) la gestió eficaç dels fluxos migratoris.

A partir del Consell Europeu de Tampere, la Comissió Europea va avançar en l'harmonització de qüestions específiques com el reagrupament familiar o la residència de llarga durada, proposant uns estàndards mínims comuns. Les reticències dels estats membres a cedir competències en aquests àmbits expliquen les dificultats i lentitud per arribar a acords unànimes, la inclusió de nombroses excepcions nacionals a les directives i la fragmentació de la política d'immigració (que ha avançat a través d'instruments dirigits a col·lectius específics enlloc de generals). Aquestes reticències, a les que cal sumar els

³ Es pot consultar la informació relativa a l'acord i tractat de Schengen a http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen_agreement.html?locale=es

⁴ El Tractat de Maastricht es pot consultar a <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:xy0026&from=ES>

⁵ El Tractat d'Amsterdam a <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>

⁶ Conclusions del Consell Europeu de Tampere, 1999 a http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm

efectes perversos dels atemptats de l'11-S (Huysman 2000, Sasse 2005), van contribuir a retardar el desenvolupament del mandat de Tampere. L'any 2004 la Comissió Europea va plantejar una nova agenda de treball, el Programa de La Haia⁷, per enfortir l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia per al període 2005-2009. Molt més detallat que l'acord precedent, el Programa de La Haia va definir una sèrie d'orientacions concretes per a una aproximació global del fenomen migratori, el que significava considerar totes les dimensions del fenomen migratori: des de les causes dels fluxos fins a les polítiques d'admissió i retorn o els instruments d'integració. El programa de La Haia s'inseria, a més, en un nou context institucional. El Tractat de Lisboa⁸ va significar la comunitarització de les polítiques de l'àrea i va acabar amb les diferències en el sistema de votació de les accions dirigides a la immigració legal i les dirigides a la immigració irregular, quan les primeres van passar de requerir unanimitat a majoria qualificada.

Amb l'aprovació del nou Programa d'Estocolm⁹ a finals de 2009, la Unió Europea comença una nova etapa amb una renovada arquitectura institucional en l'ELSJ. Sota el títol, 'Per una Europa oberta i segura que serveixi i protegeixi als ciutadans', el Programa d'Estocolm (2009-2014) serà l'últim programa quinquennal, i intentava trobar l'equilibri entre la protecció de les llibertats dels ciutadans i la necessitat de garantir la seguretat a l'espai europeu. El programa d'Estocolm, malgrat mantenir la lògica temàtica dels anteriors, va veure el seu desenvolupament clarament condicionat per les contribucions d'orientació política fetes en els anys precedents. En aquest sentit, el Programa d'Estocolm va haver d'incorporar, per bé que matisades, les orientacions incloses en el Pacte Europeu sobre Immigració i Asil¹⁰, aprovat el 2008, que va assumir compromisos fonamentals com l'organització de la immigració regular tenint en compte les prioritats, necessitats i capacitat d'acollida determinades de cada país membre; o com la lluita contra la immigració irregular garantint el retorn dels estrangers en situació irregular al seu país d'origen o a un país de trànsit entre d'altres.

Al 2014, i sota l'impuls de la nova Comissió dirigida per Juncker, la immigració es va convertir en una de les prioritats principals de l'agenda de treball pels propers cinc anys¹¹. L'atenció al tema migratori es trobava, principalment, en la necessitat de revisar la directiva referida als treballadors altament qualificats (targeta blava), però la descomposició de Líbia i la guerra civil de Síria van obligar a revisar les prioritats en política migratòria per part de la Comissió Europea. En aquest context apareix, al 2015, l'Agenda Europea sobre Migracions¹², el darrer full de

⁷ El Programa de La Haia a <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:l16002>

⁸ Tractat de Lisboa de 2007. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=ES>

⁹ El Programa d'Estocolm a <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:jl0034>

¹⁰ Accessible a <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ajl0038>

¹¹ Veure https://ec.europa.eu/commission/priorities_en

¹² Una 'Agenda Europea de Migración' es pot consultar a <http://eur-lex.europa.eu/legal->

ruta sobre la política d'immigració i asil comú.

Figura 3. Principals instruments jurídics existents en l'àmbit UE 1999-2015

Accions en matèria d'immigració legal i integració

- Dtva 2003/86/CE sobre reagrupament familiar.
- Dtva 2003/109/CE sobre residència de llarga durada.
- Dtva 2009/50/CE per treballadors altament qualificats (targeta blava UE).
- Dtva 2011/98/UE relativa al permís únic.
- Dtva 2014/36/UE sobre treballadors temporers.
- Dtva 2014/66/UE per a trasllats intraempresarials.

Accions en matèria de lluita contra la immigració irregular i fronteres exteriors

- Dtva 2002/90/CE, que estableix una definició comuna del delictes d'ajuda a l'entrada, a la circulació i a l'estada irregulars.
- Dtva 2004/81/CE que preveu l'expedició d'un permís de residència a víctimes del tràfic o del tràfic il·lícit d'éssers humans que cooperin amb les autoritats competents.
- Dtva 2008/115/CE per al retorn dels nacionals de tercers països en situació irregular (directiva de retorn).
- Dtva 2009/52/CE sobre sancions als ocupadors de nacionals de tercers països en situació irregular.
- Sistema d'Informació de Schengen (SIS)
- El Sistema d'Informació de Visats (VIS).
- Agència Europea de la Guàrdia de Fronteres i Costes (l'antiga agència Frontex amb tasques ampliades).

Sistema comú d'asil

- Dtva 2001/55/CE per a la concessió de protecció temporal en cas d'afluència massiva de persones desplaçades.
- Reglament (UE) núm 439/2010 per a la creació de l'Oficina Europea de Suport a l'Asil.
- Reglament (UE) núm 603/2013 per a la creació del sistema «Eurodac» per a la comparació de les impressions dactilars.
- Reglament (UE) núm. 604/2013, pel qual s'estableix com es determina l'Estat membre responsable de l'examen d'una sol·licitud de protecció internacional (Reglament de Dublín).
- Dtva 2013/33/UE per a l'acollida dels sol·licitants de protecció internacional.
- Dtva 2013/32/UE per a la concessió o la retirada de la protecció internacional.
- Dtva 2011/95/UE per al reconeixement de beneficiaris de protecció internacional.
- Decisió (UE) 2015/1523 relativa a l'establiment de mesures provisionals en l'àmbit de la protecció internacional a favor d'Itàlia i Grècia.
- Decisió (UE) 2015/1601 per la qual s'estableixen mesures provisionals en l'àmbit de la protecció internacional en benefici d'Itàlia i Grècia.

Font: Elaboració pròpia. A partir de 2015, hi ha hagut un procés de modificació notable de les directives europees, especialment les vinculades a la política d'asil.

El procés de construcció de la política europea d'immigració i asil segueix doncs, gairebé vint anys després de la seva concepció, avançant en petits passos. Amb una lògica de fragmentació de la política d'immigració regular¹³, els avenços més substantius s'han fet en matèria de lluita contra la immigració irregular i de control de fronteres. Precisament per aquesta raó, aquest TFM vol analitzar si la política europea d'immigració i asil s'ha construït des de la lògica de la securització.

content/ES/TXT/?qid=1498227686627&uri=CELEX:52015DC0240

¹³ Aquesta fragmentació indica que la política d'immigració no s'ha dissenyat pensant, per exemple, en les necessitats dels mercats de treball dels països europeus, i no s'ha construït buscant una coherència amb altres polítiques (laboral, social, cooperació, comercial, etc.).

3. Metodologia

La pregunta de recerca que articula aquest TFM és qüestionar si la política d'immigració i asil de la Unió Europea s'ha desenvolupat des de la lògica de la *securització*.

La hipòtesi que es planteja és que, efectivament, hi ha hagut un procés de securització de la política d'immigració i asil i que el mateix ha reforçat la construcció de la idea que immigració i l'asil són una amenaça per la seguretat dels països de la Unió Europea.

- H1: Hi ha hagut un procés de securització de la política d'immigració i asil europea;
- H2: Aquest procés de securització es retroalimenta i reforça la idea de la immigració com una amenaça per l'interès 'nacional' (europeu) i la seguretat dels Estats membres de la Unió Europea.

Es tracta, per tant, d'analitzar el contingut d'una política pública, i per fer-ho, ha semblat pertinent utilitzar un mètode de caràcter qualitatiu com és **l'anàlisi de continguts**. És evident que qualsevol projecte de recerca que es basi en mètodes quantitius està subjecte a les crítiques de dèficit de rigor; falta de validesa o manca de generalització que acostuma a acompanyar aquesta metodologia (Ferrer i Fons n.d.: 9 i ss). Però per l'anàlisi d'una política pública com la d'immigració i asil de la Unió Europea, l'opció per l'anàlisi de contingut ha sembla l'opció més pertinent i adequada. En un TFM de caràcter professional, s'entén que aquesta metodologia és, a més, especialment pertinent en la mesura que sembla que s'aproxima més a les necessitats que poden plantejar-se des de l'àmbit polític-institucional (Ferrer i Fons n.d.: 7).

L'anàlisi de continguts es basa en la lectura com a instrument de recollida d'informació: una lectura que segueix el mètode científic i ha de ser, per tant, sistemàtica, objectiva, replicable i vàlida (Berelson 1952). En l'anàlisi de contingut, conviuen alhora l'observació i producció de dades i la seva interpretació, i aquestes poden ser expressives (especificades pel qui produeix l'objecte d'anàlisi) o latents (que hi són sense quedar explícites i es poden entendre segons el context). Altres autors han preferit descartar la necessitat que les anàlisis de continguts siguin quantitius i han incorporat la possibilitat d'una anàlisi qualitativa que permeti identificar el contingut latent dels textos i, per tant, incorpori la idea d'inferència (Bardin 1996). Per tant, l'objectiu de l'anàlisi de continguts és buscar les tècniques necessàries per explicar i sistematitzar el contingut dels missatges que es troben en el suport seleccionat. Es pretén poder efectuar deduccions lògiques i justificades, que tinguin en compte l'emissor i el context d'aquestes produccions i, eventualment, els seus efectes.

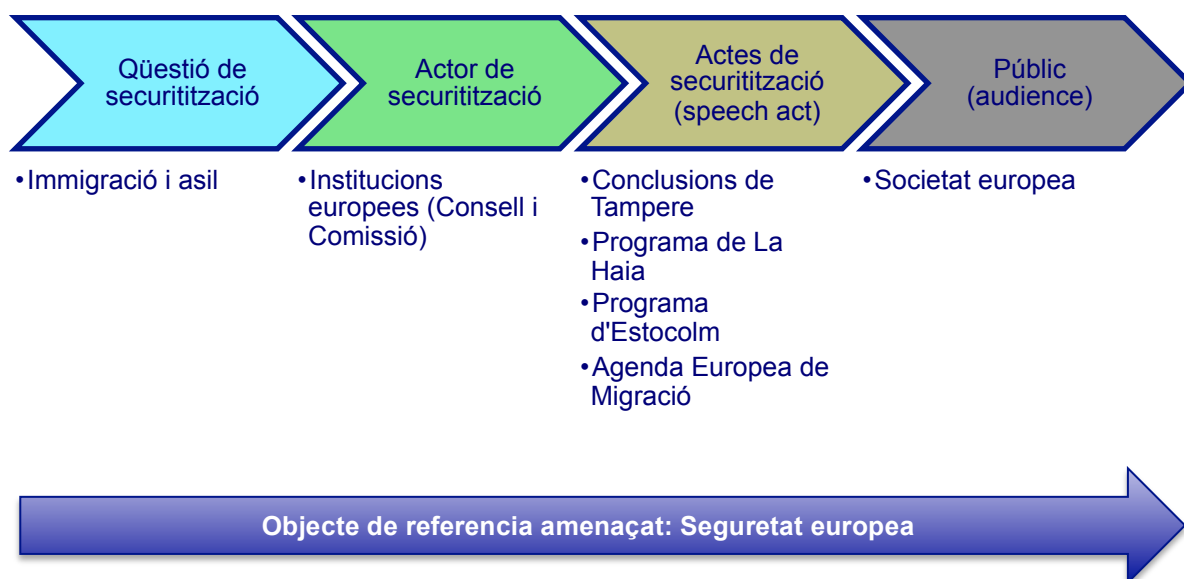
En aquesta recerca es vol utilitzar la tècnica de l'anàlisi de continguts per determinar si la política d'immigració i asil de la Unió Europea ha patit un procés

de securització. S'utilitzen per això, bàsicament, fonts primàries i estudis ja realitzats.

En aquest treball, s'analitzen els documents produïts principalment per la Comissió Europea i avalats pel Consell Europeu, que s'entenen com els **speech act**. Centrar-se en aquestes produccions institucionals no vol dir que no hi hagi altres actors implicats, però per l'objecte d'aquesta recerca, s'analitzen documents claus que s'entenen com a contribucions institucionals. A través de l'anàlisi de continguts d'aquestes contribucions, es vol poder determinar si hi ha hagut un procés de securització en la política europea d'immigració i asil en el qual les institucions europees han actuat com a actor de securització.

L'objecte de referència amenaçat sobre el qual es vehicula tot el procés de construcció d'una perspectiva securitzada de la immigració és la seguretat europea. És aquesta la que es converteix en l'objecte a protegir, i sobre la qual la immigració acaba funcionant com una amenaça real.

Figura 4. El procés de securització de la política d'immigració i asil en aquest TFM.



Font: Elaboració pròpia

Per identificar el marc en el que es construeix aquesta narrativa de securització (*speech act*) s'ha optat per seleccionar quatre textos bàsics que conformen la política d'immigració i asil de la Unió Europea, com són les Conclusions de Tampere (1999); les agendes de treball de La Haia (1994) i Estocolm (1999) i l'Agenda Europea de Migració (2015). Les Conclusions de Tampere van ser aprovades pel Consell Europeu, mentre els dos programes següents van ser proposats per la Comissió i adoptats posteriorment pel Consell Europeu. L'Agenda Europea de Migració ha estat rebuda amb interès pel Consell

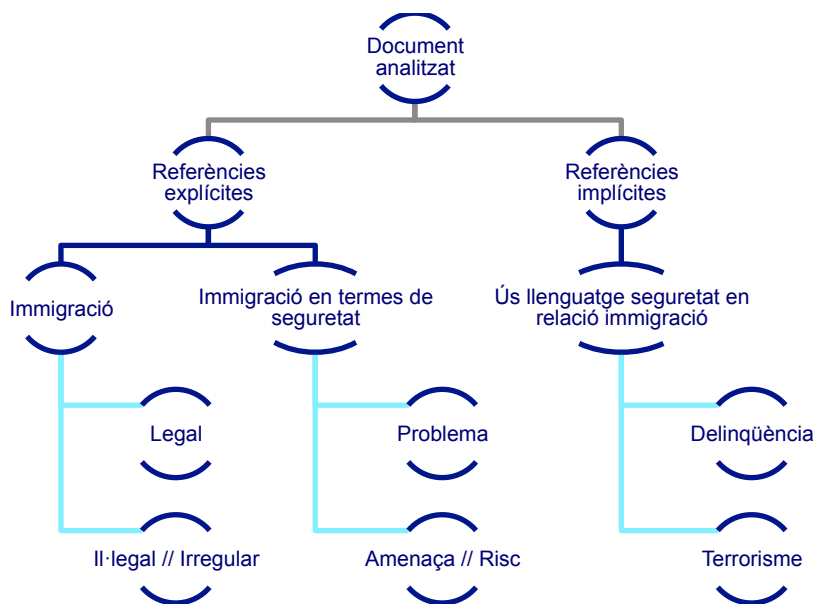
Europeu¹⁴, però s’ha entès com un full de ruta a validar i no com un instrument jurídic a adoptar. En tots aquests processos han participat, segons les seves competències, altres institucions europees com el Parlament Europeu o el Comitè de les Regions entre d’altres.

La selecció d’aquests textos és clara: són els quatre punts d’inflexió de la narrativa comunitària sobre la política d’immigració i asil. Evidentment, es complementen amb altres comunicacions de la Comissió Europea i diferents aportacions de les institucions europees, però la selecció s’ha volgut centralitzar en els documents pilar d’aquest procés.

Dels diferents documents analitzats¹⁵, es voldrà prestar atenció a dues qüestions claus: 1) si la immigració és considerada un ‘factor amenaçant’ per la seguretat europea i 2) si l’ús del llenguatge de seguretat és present (i en quina mesura) quan es parla d’immigració. En aquest sentit, s’analitzarà i es comptabilitzarà quan la immigració es tracta en termes d’amenaça o risc per la seguretat europea, o quan es vincula la mateixa a qüestions de seguretat com els conflictes o el terrorisme. En relació amb aquestes referències implícites, només es tindran en compte aquelles referències en les que la distància entre la paraula migració (i assimilats) i conflicte/terrorisme estigui en el mateix paràgraf.

La comptabilització d’aquesta informació en els quatre textos ha de permetre identificar si existeix o no un procés de securització en temes d’immigració i asil que s’evidenciï en la producció normativa de la Unió Europea.

Figura 5. La securització de la immigració i l’asil: Anàlisi de contingut



Font: Elaboració pròpia

¹⁴ Veure <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11097-2015-INIT/fr/pdf>

¹⁵ S’ha fet servir, per a tots ells, les traduccions de l’espanyol. És important remarcar-ho perquè les traduccions en les diverses llengües no sempre coincideixen.

Finalment, s'entén que la construcció d'aquest procés de securització té com a objectiu arribar al públic europeu (*audience*) que serà qui avalarà la presa de decisions excepcionals amb la seva acceptació de la percepció de la immigració com a amenaça per a la seguretat europea. L'estudi de l'opinió pública s'escapa dels límits d'aquest TFM però es vol reflectir el progressiu canvi de la mateixa a través de la percepció sobre immigració en diferents Euro-baròmetres.

Tal com es pot intuir, aquesta recerca té una certa voluntat exploratòria, perquè s'entén que la mateixa podria complementar-se amb la incorporació de nous actors de securització (els estats, els partits polítics de caràcter nacional o els mitjans de comunicació, per exemple), i alhora explorar amb major profunditat els factors contextuais que acompanyen la producció documental analitzada.

4. Resultats i discussió

4.1. L'absència de securització: Tampere 1999

Quan es va iniciar la construcció de la política europea d'immigració i asil al 1999, l'eix vertebrador d'aquest procés era la capacitat de garantir la seguretat dins de l'espai de lliure circulació de persones que s'havia començat a articular amb l'acord de Schengen de 1985. La supressió de fronteres internes portava com a conseqüència la necessitat d'articular una resposta conjunta a les fronteres exteriors de la Unió Europea, i establir els requisits d'entrada i residència de les persones nacionals de països tercers que residissin (o volguessin residir) en aquest espai. Aquesta és la lògica que aplica en la introducció de les Conclusions, on s'apunta que la política d'immigració i asil ha d'articular-se com a resposta a la seguretat de les fronteres, la lluita contra la immigració irregular i els delictes transnacionals, però garantint la protecció i el respecte als drets humans de les persones que intenten accedir a la Unió Europea. *“Sería, además, contrario a las tradiciones europeas negar esta libertad [de circulación] a aquellas personas a las que sus circunstancias conducen justificadamente a tratar de acceder a nuestro territorio. Por esta razón, la Unión ha de desarrollar políticas comunes en materia de asilo e inmigración, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de llevar a cabo un control coherente de las fronteras exteriores para poner fin a la inmigración ilegal y para luchar contra quienes la organizan y cometen delitos internacionales conexos. Los principios en los que deben basarse estas políticas han de ser claros para nuestros propios ciudadanos y, además, han de ofrecer garantías a las personas que busquen protección en la Unión Europea o traten de entrar en ella”* (Conclusions de Tampere 1999: punt 3).

S'estableix, com s'apuntava amb anterioritat, una agenda de treball basada en quatre pilars:

- La col·laboració amb els països d'origen: des de la perspectiva que cal un enfocament global de les migracions que suposi abordar problemes polítics, de drets humans i de desenvolupament dels països i regions d'origen i trànsit;
- Un sistema europeu comú d'asil, sota la premissa de la total aplicació de la Convenció de Ginebra de 1951 sobre persones refugiades, i que busqui un sistema comú de determinació de l'estat responsable per examinar una sol·licitud d'asil i un procediment comú en l'àmbit UE;
- El tracte just dels nacionals de tercers països, afavorint una política d'integració que busqui la concessió de drets i obligacions equiparables a les dels nacionals comunitaris i lluiti contra el racisme i la xenofòbia;

- Gestió dels fluxos migratoris, per informar sobre les vies legals d'accés al territori comunitari i la lluita contra la immigració irregular, així com l'explotació econòmica de les persones migrants. Inclou també mesures de retorn i readmissió.

La línia que impera a Tampere, per tant, situa la immigració com un fenomen que impacta en les fronteres exteriors de la Unió Europea, però que només es percep com a risc quan es parla d'immigració irregular. De fet, al llarg de tot el desenvolupament del text, les migracions es conceben bàsicament com una resposta a l'existència d'estats d'origen i trànsit en situació de fallida total o parcial (en la mesura que no garanteixen el benestar econòmic o les llibertats polítiques i cíviques dels seus nacionals). Només la immigració irregular (que s'anomena il·legal) es considera un risc, tant pels països europeus de destí com per les persones que poden ser víctimes de xarxes de tràfic o trànsit de persones. És interessant apuntar que, a Tampere, i en el marc de la cooperació contra la delinqüència, es parla de les amenaces contra la seguretat europea i s'assenyalen qüestions com el tràfic de drogues, el terrorisme i el tràfic de persones. No hi ha, per tant, referència a la immigració, sinó a tres dels tràfics il·límits que més impacten en l'economia global¹⁶. Igualment, en el marc de Tampere, s'utilitza bàsicament l'expressió de "lluitar contra" en referència a la delinqüència organitzada i al racisme i la xenofòbia.

4.2. De La Haia a Estocolm (2004-2014)

Quan l'any 2004 es presenta el nou programa de treball en l'ELSJ, es fa en un context internacional molt diferent al de 1999. Els atemptats de l'11 de setembre de 2001 (11-S) contra objectius dels Estats Units en el seu territori nacional (entre ells, les Twin Towers del World Trade Center i el Pentàgon) van ocasionar unes 3.000 víctimes mortals i més de 5.000 persones ferides. Els atemptats suïcides van ser reivindicats per Al Qaeda, i van suposar l'inici de diferents accions militars per part del govern d'Estats Units sota l'epígraf de 'Guerra contra el Terror'. Aquests atemptats van incidir de manera directa en la majoria de països occidentals, que van convertir la protecció de les fronteres en una de les seves prioritats. Per a un bon nombre d'autors, l'11-S suposa un punt d'inflexió a l'hora de parlar de l'impacte en la securització de la immigració (Tirman 2006, Williams 2008) mentre per altres, aquesta relació no és tan evident (Boswell 2007) o consideren que reforça una tendència que ja existia amb anterioritat (Bigo 2008, Karyotis 2007, Ceyhan & Tsoukala 2002).

¹⁶ Veure la informació i definicions que, en aquest sentit, aporta UNODC, l'Oficina de Nacions Unides sobre Drogues i Criminalitat. <https://www.unodc.org/toc/en/crimes/organized-crime.html>

És interessant apuntar, però, com el tema es va tractar en el primer Consell Europeu que va tenir lloc després dels atemptats: a Laeken¹⁷, els caps d'estat i de govern dels països de la UE van afirmar la seva solidaritat en la lluita del govern dels Estats Units contra el terrorisme, però apuntant la necessitat de respectar plenament els drets i llibertats individuals (punt 17). Com s'havia ja apuntat a Tampere, l'amenaça terrorista es sumava, així a les qüestions de tràfic i contraban de persones que també s'assenyalaven com a riscos a la inviolabilitat de les fronteres (punt 43).

En aquest context de prioritats renovades, l'any 2004 acabava el mandat de Tampere, i sota la presidència neerlandesa, s'aprova un nou pla de treball. El Programa de La Haia neix sota l'expectativa de l'aprovació de l'anomenada Constitució Europea, que es va malmetre després dels referèndums contraris a la seva ratificació a França i Països Baixos, i en un context on el reforçament de l'ELSJ de la Unió Europea s'entén com a prioritari. En el Programa, la Comissió Europea planteja 10 prioritats a desenvolupar en els propers anys i busca equilibrar els espais de seguretat, llibertat i justícia, per garantir la primera i protegir i desenvolupar les altres qüestions.

Al ser un programa de treball, el seu desenvolupament és molt més detallat que les Conclusions de Tampere, i per bé que intenta mantenir el mateix to que aquestes, a La Haia hi ha una primera construcció de la immigració com a problema, i un reforç de la idea de la immigració irregular (de nou, il·legal en el text europeu) com a un cost pels països d'origen, trànsit i destí. En aquest sentit, sota l'epígraf "Gestión de la migración; definición de un planteamiento equilibrado", se subratlla la necessitat d'un plantejament equilibrat de la immigració, que 'abordi el problema' de la migració legal i 'lluiti contra' la immigració irregular. *"Definir un planteamiento equilibrado para la gestión de la migración mediante el desarrollo de una política de migración que aborde el problema de la migración legal a escala de la Unión, endureciendo al mismo tiempo la lucha contra la migración ilegal, el contrabando y la trata de seres humanos, especialmente de mujeres y niños"* (punt 4). Per entendre la importància d'aquesta definició, cal notar que l'altra única menció de problema al text fa referència a la delinqüència organitzada. Aquesta interrelació entre el tràfic de persones i la delinqüència organitzada ja s'havia fet, i de manera molt més evident, en la Estratègia Europea de Seguretat de 2003¹⁸, on la immigració es considerava un fenomen en creixement i vinculat amb l'increment dels disturbis relacionats amb els impactes del canvi climàtic (EES 2003: 3). I per la seva

¹⁷ Les conclusions del Consell Europeu de Laeken es poden consultar a <http://www.consilium.europa.eu/es/european-council/conclusions/pdf-1993-2003/consejo-europeo-de-laeken--conclusiones-de-la-presidencia/>

¹⁸ Estratègia Europea de Seguretat de 2003
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

banda, el tràfic d'immigrants "il·legals" representava una amenaça en la mesura que podia significar una font de finançament per la delinqüència organitzada i tenir vincles amb el terrorisme. La substitució de la terminologia (immigrants en lloc de persones) i la personalització del fenomen (immigrants il·legals enlloc d'immigració il·legal) conformen l'inici d'una nova narrativa del fenomen migratori en el marc de la Unió Europea (Guild 2009).

Igualment, i per contraposició al que havia succeït a Tampere, l'expressió 'lluitar contra' s'aplica a la immigració 'il·legal', en la mateixa mesura que s'utilitza per parlar de la lluita contra la droga, contra el terrorisme, contra la delinqüència o contra la corrupció. La immigració irregular forma part, ja, de la narrativa de perills que afecten a la seguretat de l'espai europeu. Curiosament, per altra banda, l'expressió de "lluitar contra" ja no s'aplica al racisme i la xenofòbia, sobre els que s'articula un relat diferent centrat en l'observació dels mateixos i la protecció dels drets fonamentals.

El Programa de La Haia acaba el seu mandat al 2009, sense haver acomplert la seva agenda de treball. Es reprèn aquesta tasca amb una nova agenda de treball, el Programa d'Estocolm, que es converteix, així, en la tercera agenda quinquennal per avançar en la política europea d'immigració i asil. El Programa d'Estocolm neix en un context complicat per la crisi econòmica que s'havia iniciat al 2008, i per les reticències continuades dels estats membres en cedir sobirania en temes com la gestió de fronteres o les polítiques d'immigració. Un exemple d'aquestes reticències és l'aprovació, l'any 2008, del Pacte d'Immigració i Asil que sortia de la lògica habitual i, enlloc de ser impulsat per la Comissió, va ser bàsicament impulsat pel govern francès que aleshores presidia Sarkozy (i que va comptar amb el suport d'Alemanya i Espanya). Després d'un debat intens sobre la necessitat de fer obligatoris els exàmens d'integració i la prohibició de les regularitzacions de caràcter econòmic, aquestes dues propostes es van moderar i eliminar de la versió final del Pacte. Però el seu esperit explica perquè, un any després, al 2009, el Programa d'Estocolm nasqués amb les prioritats revisades.

El Programa d'Estocolm ofereix una agenda de treball renovada en matèria d'immigració i asil que inclou en l'apartat de l'Europa de la solidaritat. Com en les agendes anteriors, s'apunta la necessitat de millorar les relacions amb els països tercers, però assenyala per primer cop que les migracions han de satisfer les necessitats dels mercats laborals europeus, una inclusió que cal entendre's com una cessió a l'organització de la migració legal que reclamava el Pacte d'Immigració i Asil.

Per altra banda, en el Programa d'Estocolm, la immigració irregular es converteix directament en una amenaça de la seguretat de les fronteres, desvinculant-la ja del tràfic de persones, que segueix sent un delicte transnacional que cal combatre per altres mitjans: *"Es preciso contar con controles fronterizos*

reforzados para impedir la inmigración ilegal y la delincuencia transfronteriza". I, ahora, s'amplia el llenguatge de seguretat al referir-se a aquesta immigració, al complementar el tradicional model de 'lluita contra' amb altres sinònims. "... *sin dejar de trabajar para prevenir, controlar y combatir la inmigración ilegal*".

En definitiva, el Programa d'Estocolm va néixer amb més ambició que els seus predecessors, i va reforçar la narrativa de vincular la immigració a la dimensió de la seguretat, prestant alhora menys atenció a qüestions com al desenvolupament de la política d'asil o les polítiques d'integració.

4.3. La consolidació de la securització: Agenda Europea de Migracions (2015)

L'Agenda Europea de Migracions (AEM) apareix un any després de la finalització del Programa d'Estocolm, amb expectatives incrementades per la situació de crisi humanitària que, especialment des de 2013, es viu a les fronteres exteriors de la Unió Europea. La guerra civil a Síria i la desfeta de Líbia van suposar una reorientació dels fluxos de migrants i refugiats que tradicionalment circulaven pels països d'Orient Mitjà, i que van començar a encaminar-se cap a les fronteres orientals de la Unió Europea, malgrat que els fluxos també s'han incrementat per les fronteres meridionals d'Itàlia i Espanya.

En aquest context, sota el títol "Agenda Europea sobre Migración: Gestionar mejor la migración en todos sus aspectos", aquest nou marc de referència s'estructura en dues parts. Una primera fa referència a les accions immediates que cal prendre per respondre de manera coordinada a la crisi humanitària que s'esdevenia (i encara continua) a les fronteres exteriors de la Unió Europea; i una segona que planteja la necessitat de revisar alguns dels elements que, des de 1999, conformen les línies de treball clau en matèria d'immigració i asil, però sense innovacions ni ambicions excessives.

El llenguatge de l'Agenda Europea és, segurament, el més curós de tots els documents que s'han presentat des de 1999. La paraula immigració il·legal ha quedat desbancada per immigració irregular, seguint així les recomanacions de Nacions Unides de 1975¹⁹, de l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa²⁰, del Parlament Europeu²¹ i de la pròpia Comissió Europea, en paraules de

¹⁹ Assemblea General de Nacions Unides: "Measures to ensure the human rights of all migrant workers, 3449" Sessió plenària 2433, 9 de desembre de 1975.

²⁰ Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa, resolució 1509 sobre "Els drets humans dels migrants irregulars" de 2006.

²¹ Resolució del Parlament Europeu sobre la situació dels drets fonamentals a la Unió Europea 2004-2008 de 14 de gener de 2009.

l'aleshores Comissària d'Interior, Cecilia Malmstrom: *"And let me be clear about my vocabulary too: illegal migrants do not exist. People may come to the EU and might be required to use irregular ways...but no human being is illegal"*²².

Alhora, i a diferència del programa precedent d'Estocolm, l'AEM neix amb una voluntat renovada i, per primer cop, la Comissió Europea no la presenta com un pla de treball quinquennal sinó com una agenda de treball que ha de marcar les línies de futur per avançar en una gestió més integral de la immigració i asil en l'escenari europeu. En l'AEM, s'entén que el fenomen migratori és una realitat del món global i que requereix un marc de governança més coordinat que el que hi ha hagut fins a l'actualitat, no només entre les polítiques internes i externes de la Unió Europea, sinó sobretot en relació amb els països d'origen i trànsit migratori. És, per exemple, la lògica que impera en el document de "Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea" aprovat l'any 2016²³: *"Mediante el desarrollo, los fondos fiduciarios, la diplomacia preventiva y la mediación, colaboraremos con los países de origen para abordar y prevenir las causas fundamentales de los desplazamientos, gestionar la migración y luchar contra la delincuencia transfronteriza"* (EUGS 2016: 22).

Ara bé, que la immigració no es qualifiqui explícitament com un risc o amenaça, no treu que, com succeeix en l'Estratègia Europea de Seguretat Global de 2016, aquesta es vinculi sempre a altres riscos de la seguretat europea. Es dibuixa així un llenguatge doble que intenta no securitzar la immigració, però l'encabeix constantment en les mesures relacionades amb altres riscos per a la seguretat europea. *"... minimizando al mismo tiempo los riesgos de migración irregular y para la seguridad"* (AEM). A diferència dels textos anteriors, en l'AEM es percep una diferenciació entre el llenguatge explícit i l'implícit, i si bé les migracions es desvinculen de qualsevol referència a la seguretat, totes les 'accions migratòries' que s'identifiquen a l'AEM estan focalitzades en el control de fronteres i, especialment, en evitar els accessos per part de nacionals de països tercers a les mateixes. Un exemple d'aquesta distinció entre el vocabulari explícit i l'implícit es troba a l'analitzar les referències en l'AEM de 'salvar vides' a les fronteres marítimes de la Unió Europea. Si bé la qüestió es presenta com una prioritat per la Comissió en el marc del compromís de respecte als drets humans de les persones, en el desenvolupament de les accions relacionades amb aquest punt, el llistat bàsicament recull accions de protecció de fronteres, entre les quals destaquen les operacions FRONTEX o les operacions de lluita contra les xarxes criminals de traficants.

²² Declaracions de Cecilia Malmström, Comissària Europea d'Interior, 29 de novembre de 2010 a la seu de la IOM-Organització Internacional per a les Migracions. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-699_en.htm?locale=en

²³ Veure https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf

Igualment, les referències a les migracions com a risc apareixen constantment en l'AEM. Per una banda, les migracions es consideren una conseqüència dels riscos de seguretat (guerres civils, persecucions, vulneracions de drets humans) en els països d'origen i trànsit. Per altra banda, les migracions es consideren 'causa' de riscos en els països europeus, degut a fenòmens com els moviments secundaris o de les persones reassentades entre d'altres. En aquesta mateixa línia de securitzar les migracions i l'asil (en l'AEM, i per primera vegada, aquesta securització també afecta específica i clarament la figura de les persones refugiades), s'usen paraules com 'fluxos massius' que consoliden l'imaginari d'un fenomen ingestionable i d'alt risc.

Per bé que en l'AEM també es vulgui prestar una major atenció a la integració de les persones nacionals de països tercers i a la figura de l'asil, no se supera aquesta mirada securitzada. En general, la majoria d'accions que es proposen (i no només les de curt termini) van dirigides a intentar minimitzar els intents d'entrada (irregular²⁴) a través de les fronteres exteriors europees, i en evitar que aquestes entrades de persones nacionals de tercers països s'esdevinguin massives i incontrolades.

4.4. El procés de 'securització' de la política d'immigració i asil europea

En l'anàlisi comparatiu dels documents analitzats es pot identificar un procés de securització de la política europea d'immigració i asil, però ni constant ni mantingut de la mateixa manera en el temps. Al llarg dels apartats anteriors s'han anat apuntant les principals raons que justifiquen aquesta afirmació, però no deixa de ser oportú discutir-los amb més detall.

En primer lloc, és interessant posar de relleu que, al parlar d'immigració, en els textos europeus hi ha una tendència considerable a parlar de la vessant irregular/il·legal del fenomen (veure figura 6). La construcció d'una narrativa entorn a la irregularitat no és gratuïta, especialment quan s'utilitza la paraula il·legal, perquè en aquest context, la immigració irregular acostuma a ser assimilable a les xarxes de delinqüència com a risc per a la seguretat europea. Per altra banda, i aquesta és una evidència que comença amb el Programa de La Haia, la lluita contra la immigració irregular conviu amb la lluita contra el tràfic i contraban de persones. S'estructura, per tant, una imatge de la immigració irregular com una amenaça similar a les activitats considerades com a delictives, i es reforça la preocupació pel tema. El canvi registrat en l'AEM sobre l'ús

²⁴ Cal entendre que, per les pròpies característiques de la definició, una persona refugiada acostuma a moure's de manera irregular, perquè s'entén que en la emergència d'haver de marxar del seu lloc de residència pel risc de la seva seguretat o de la seva vida, la prioritat no pot ser tenir la documentació en regla.

d'*irregular* enlloc d'*il·legal* configura una inflexió evident i important, però que no deixa de ser de caràcter formal.

Figura 6. Nombre de vegades que s'utilitza la terminologia en els diferents documents analitzats

Text	Migració / Immigració	Migració legal	Migració il·legal	Asil	Seguretat
Tampere	9	1	2	14	15
La Haia	42	8	5	25	44
Estocolm	9	0	2	4	10
AEM	79	0	10 (irregular)	66	16

Font: Elaboració pròpia

No hi ha, en cap dels textos, una relació explícita entre les polítiques d'immigració i el terrorisme. De fet, aquesta és una constatació que distingeix clarament el marc referencial de la política d'immigració i asil de la UE amb la dels Estats Units (Boswell 2007) i que es manté no només a Tampere, sinó en els anys posteriors, quan ja hi han hagut atemptats similars al territori europeu (veure figura 7). En el procés de securització de la immigració, en els textos europeus analitzats la immigració es securitzada bàsicament per la seva connexió amb la criminalitat organitzada.

Per altra banda, l'objecte de referència amenaçat, la seguretat europea, es configura no només com a concepte genèric, sinó que pren forma clara en les fronteres exteriors de la Unió, especialment les marítimes. És a dir, des dels textos s'entén que la fragilitat de les fronteres exteriors és una amenaça per la seguretat europea, i es disposen un seguit de mecanismes de control, entre els quals acaben adquirint especial rellevància els que impacten en les fronteres marítimes.

El més interessant d'aquest procés, però, és com el tema de la immigració esdevé objecte de securització. A Tampere, la referència a la lliure circulació com a element clau per explicar la necessitat d'una política d'immigració és explícita, i aquesta referència es manté al Programa de la Haia. A partir del Programa d'Estocolm, però, les referències a la política d'immigració i asil queden encabides en el context de la seguretat de l'ELSJ, i les referències a la mateixa es vehiculen principalment en relació a la seguretat de les fronteres. *"The key development has been the technocratic and politically manufactured spillover of*

the economic project of the internal market into an internal security project" (Huysmans 2000: 752).

Aquest trasllat de la perspectiva econòmica a la perspectiva de la seguretat interna té sentit si es considera que, en l'àmbit europeu, la política d'immigració i asil es gestiona a través dels Consells de Ministres d'Interior, que aboquen els seus coneixements i tractaments de casuístiques criminals a les persones que es mouen (Bigo 2002, Guild 2009). Els textos de la Comissió, per tant, recullen i prioritzen els temes que tenen sentit en aquest context, especialment a La Haia i Estocolm.

Figura 7. El vincle immigració i seguretat en els diferents documents analitzats

Text	Immigració en termes de seguretat	Ús llenguatge seguretat en immigració	Context
Tampere	✘	✘	Schengen
La Haia	✓ (vinculat amb delinqüència)	✓ (lluitar contra)	11-S
Estocolm	✓ (vinculat amb delinqüència)	✓ (combatre)	11-M i 7-J Pacte Europeu d'Immigració i Asil
AEM	✓ (vinculat amb delinqüència)	✘	Crisi de refugiats sirians

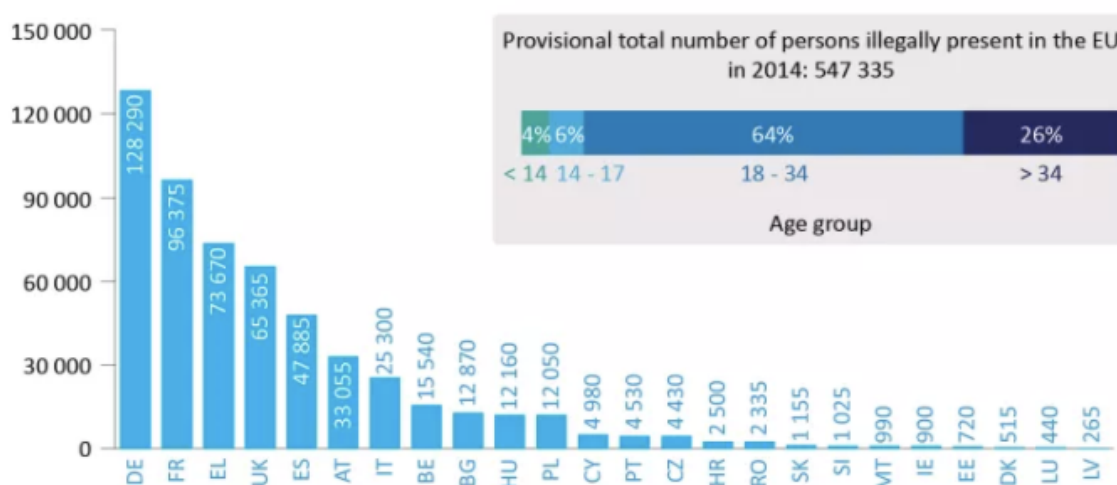
Font: Elaboració pròpia

Sembla, per tant, que es pot afirmar que en el procés de construcció de la política europea d'immigració i asil s'ha generat un progressiu discurs de securització. Hi ha diferents raons que podrien explicar aquesta situació: la distinció conceptual i competencial de la política dirigida a la immigració regular i la dirigida a la immigració irregular. El fet que aquesta darrera, que a més a més s'ha anomenat immigració il·legal fins ben recentment, funcionés per la lògica de la majoria qualificada i la primera requerís d'unanimitat en les votacions al Consell Europeu (on se segueixen prenent la majoria de decisions en matèria d'immigració i asil) pot explicar una major facilitat en avançar i trobar espais d'acord en les qüestions dirigides al control de la irregularitat. La immigració irregular, tractada com una

amença, es vincula a altres reptes per a la seguretat europea com poden ser el tràfic de drogues, la criminalitat organitzada o fins i tot el terrorisme. Mentre a Tampere i a l'AEM hi ha un esforç per centrar la construcció del risc en les xarxes de tràfic de persones (és a dir, posant el pes de la culpa en les màfies), aquest matís queda menys evidenciat a La Haia i a Estocolm, on es construeix un imaginari de la immigració irregular (fàcilment extrapolable a la figura individual del migrant irregular) com a risc o amenaça per a la seguretat europea.

Per altra banda, el fet que un fenomen relativament reduït del moviment migratori com és la irregularitat generi tanta atenció, redimensiona la qüestió, fent assumible que s'entengui que quan es parla d'immigració, en general s'està parlant d'immigració irregular (i per tant, de risc). Segons les dades de diferents estudis realitzats sobre la població estrangera en situació d'irregularitat administrativa, aquesta és poc nombrosa en els diferents països de la Unió Europea, en comparació amb la població estrangera que hi resideix de manera regular.

Figura 8. Xifra de persones residents de manera irregular a la Unió Europea (2014)



Font: "Irregular Immigration In The EU: Facts And Figures". Servei de Recerca del Parlament Europeu.

I en qualsevol cas, i fins l'esclat de la crisi de Síria i Líbia, el nombre d'entrades irregulars per via marítima als països de la Unió Europea eren inferiors al número d'entrades irregulars per via terrestre. De fet, en el cas de la Unió Europea, la majoria de la població en situació d'irregularitat administrativa no ha accedit irregularment al territori europeu²⁵: de fet, ho ha fet regularment (entrada regular)

²⁵ El projecte de recerca Clandestino (2009) és un dels més complets en l'estudi de la irregularitat migratòria a la Unió Europea, i apuntava que l'entrada per via marítima no superava el 10% de les entrades irregulars. Veure <http://clandestino.eliamep.gr/wp-content/uploads/2010/03/clandestino->

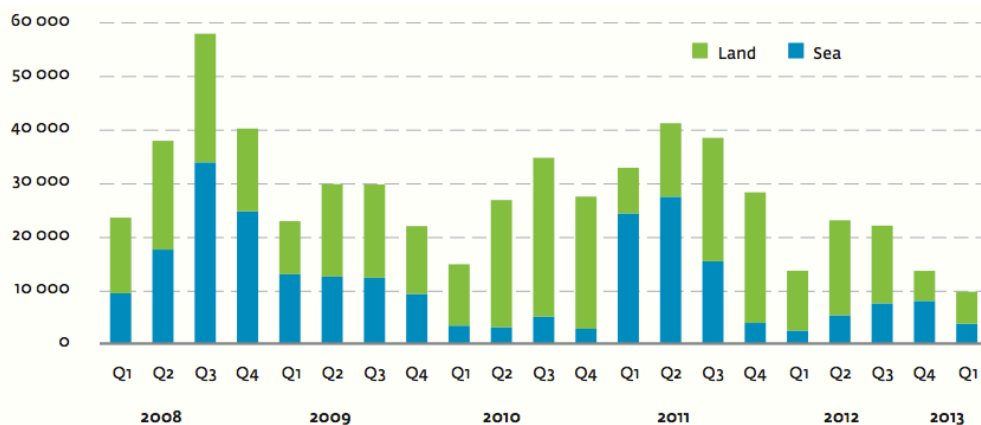
però ha passat a una situació d'irregularitat (residència irregular) perquè no ha complert les condicions del seu visat (*visaoverstayers* o falsos turistes) o del seu permís de treball o residència (irregularitat sobrevinguda).

En canvi, la construcció de la protecció de les fronteres europees té una dimensió marítima molt clara, no només en l'AEM –que en relació a les propostes de curt termini encaixa amb la situació contextual– sinó també en els programes de La Haia i Estocolm. Aquesta afirmació sobre la preeminència de les vies d'entrada irregulars queda recollida en la recopilació de dades estadístiques de FRONTEX (figura 9).

Figura 9. Intents detectats d'entrades irregulars de les fronteres exteriors UE (2008-2013)

Figure 2. In Q1 2013 there were fewer detections of illegal border-crossing than during any other quarter since data collection begun in 2008. Nevertheless, detections at the land border actually increased compared to the previous quarter

Total quarterly detections of illegal border-crossing between BCPS, split between detections and the land and sea borders



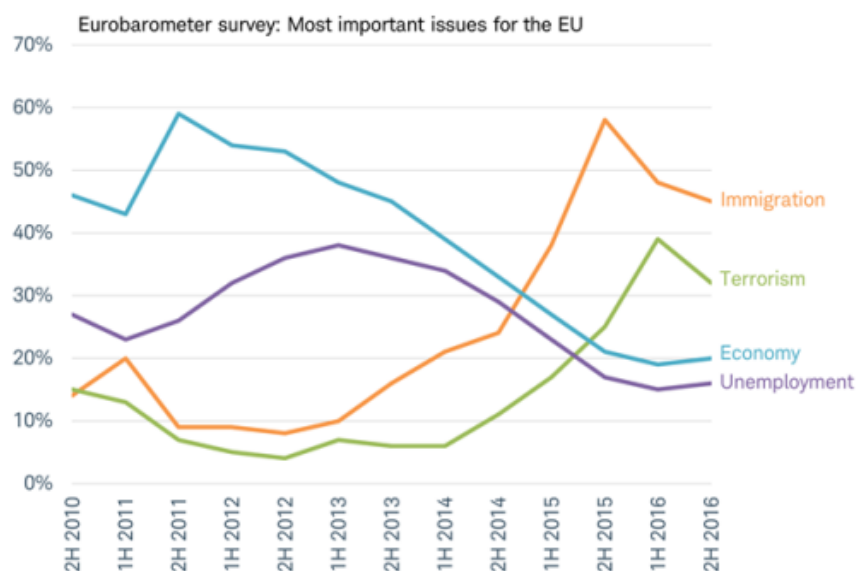
Font: Frontex - FRAN Quarterly Quarter 1 • January–March 2013

Una altra explicació podria trobar-se en la percepció del terrorisme com un risc major per la seguretat europea (una percepció que no es tenia tant identificada abans de 2001), i com aquest impacte ha amarat les accions de control de fronteres i, per extensió, qualsevol política que hi estigui vinculada. De fet, però, es pot considerar que el que ha contribuït al discurs de securització de la immigració no ha estat tant l'ús del llenguatge sinó l'ús, per part de la lluita antiterrorista, dels instruments de control propis de la política migratòria (passaports, dades biomètriques, etc.), el que ha suposat que els mateixos s'entenguin, erròniament, com a instruments per garantir la seguretat europea.

“Here one can observe a number of linkages between practices employed for migration policy and the counter-terrorism agenda. However, the main shift has occurred not so much in the area of migration control, where priorities and practices have by and large continued to develop along the lines already established before 9/11. Rather, the linkage is evident in terms of the utilization of migration policy tools by agencies involved in counter-terrorism activities” (Boswell 2007: 600-601). En qualsevol cas, i com s’ha apuntat, en l’àmbit europeu la immigració no es vincula especialment al terrorisme, sinó més aviat a la criminalitat organitzada. “Hence, one can argue that the issue of terrorism in the EU context was not the main driving factor for securitizing migrants” (Farny 2016).

Els diferents eurobaròmetres mostren com la preocupació per la immigració és un tema creixent en l’escenari europeu. I té un punt d’inflexió especialment significatiu al 2011 (crisi de Líbia) i a partir de 2013 (crisi de Síria), tal com recull la figura 10. No és pot establir una relació causal clara entre el discurs institucional de la Unió Europea i l’increment de la preocupació, i tampoc podria afirmar-se que aquesta preocupació té caràcter de seguretat, però en qualsevol cas sembla interessant destacar que hi hagi una creixent preocupació del públic (*audience*) sobre el tema de la immigració. La dinàmica de retroalimentació que això suposa planteja encara més incògnites sobre les possibilitats de redreçar el discurs de securització de la política europea d’immigració i asil.

Figura 10. Les preocupacions de la ciutadania europea 2010-2016



Font: Charles Schwab en base als eurobaròmetres. Maig de 2017

Aquesta percepció preocupada de la immigració té un impacte evident en la construcció de l’imaginari de la immigració com un col·lectiu ‘negatiu’. Si bé no es pot afirmar que hi hagi una voluntat de les institucions europees per construir un discurs discriminatori i xenòfob (Hyusmans 2000), i en els textos analitzats es posa èmfasis just en el contrari, sí que es pot assumir que el disseny d’una

política d'immigració basada en restriccions i controls acaba afectant la percepció del públic sobre la immigració i, per tant, pot afavorir comportaments discriminatoris (Huysmans 2000: 764-765, Farny 2016), especialment en les societats occidentals (Ceyhan & Tsoukala 2002), on els mitjans de comunicació juguen un paper clau (Bourbeau 2011).

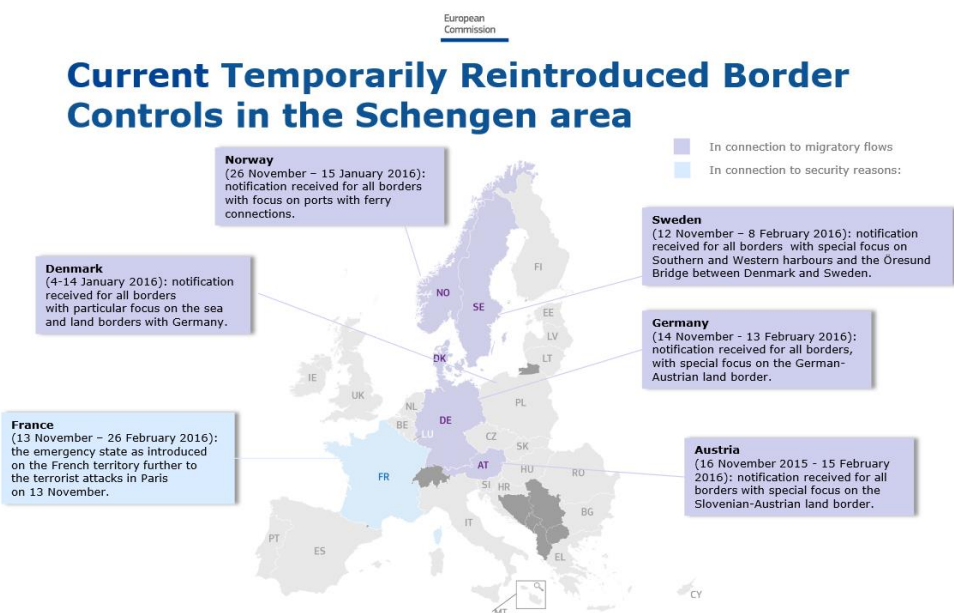
Finalment, el procés de securització s'esdevé complert quan el mateix aconseguix que es prenguin mesures excepcionals que en altres circumstàncies no serien tolerades. En aquest sentit, hi ha dos exemples paradigmàtics de mesures extraordinàries justificades per aquest procés de securització. Per una banda, la reintroducció, en un número important de països europeus, dels controls fronterers interns, de manera temporal. Aquesta excepcionalitat a la lliure circulació, que dura ja dos anys, es justifica per la situació d'amenaça que a la seguretat o l'ordre públic dels estats membres significaven els moviments secundaris d'immigrants. *“En 2015, varios Estados miembros de la UE reintrodujeron controles fronterizos temporales, a raíz de los flujos récord de migrantes que llegaban a la Unión Europea y de los importantes movimientos secundarios. Esta situación constituía una grave amenaza para el orden público o la seguridad interior en varios Estados Schengen”*²⁶. Posar en risc la lliure circulació és, de fet, una debilitació important del sistema de Schengen, una de les pedres angulars del procés de construcció europea. Els costos d'un espai no-Schengen han estat analitzats pel Parlament Europeu²⁷, en un intent de demostrar que es tracta d'una qüestió d'alt impacte econòmic a més d'una vulneració d'una llibertat fonamental.

Un segon exemple evident són les dificultats amb les quals s'han trobat les persones refugiades que volien sol·licitar asil a la Unió Europea. Les imatges de persones esperant en condicions precàries poder presentar una sol·licitud d'asil en un país de la Unió Europea han anat d'acompanyades d'una narrativa de securització en la que s'emfatitzava el risc que aquestes persones podrien suposar per a la seguretat europea. En aquest sentit, les crítiques a la decisió alemanya (2015) de permetre l'accés al seu territori de les persones síries per a poder presentar una sol·licitud d'asil; l'acord de readmissió amb Turquia o la lentitud dels Estats membre en complir amb els acords de reubicació de persones refugiades des dels *hotspots* d'Itàlia i Grècia formen part d'un escenari en el que s'estan prenent mesures que, en altres circumstàncies, serien impensables.

Figura 11. Reintroducció de controls temporals en l'espai Schengen

²⁶ Proposta de Decisió del Consell per prorrogar els controls temporals en les fronteres interiors per raons excepcionals. COM(2017) 226 final.

²⁷ Veure *“The Cost of Non-Schengen: Civil Liberties, Justice and Home Affairs aspects”* i *“The Cost of non-Schengen: the impact of border controls within Schengen on the Single Market”*, els dos publicats pel Servei d'Estudis del Parlament Europeu el 2016.



Font: Comissió Europea (2016). "Managing the refugee crisis. State of play and future actions", Gener.

Figura 12. Estat de compliment del procés de reubicació: selecció de països i total (juny 2017)

Member States	Relocation				
	Places Formally Pledged [1]	Relocated from Italy	Relocated from Greece	Commitment legally foreseen[2]	Remaining places from commitment
Romania	1,942	45	589	4,180	3,546
Slovakia	40	x	16	902	886
Slovenia	180	35	164	567	368
Spain	900	144	742	9,323	8,437
Sweden	350	228	255	3,766	3,283
United Kingdom	N/A	x	x	N/A	N/A
Norway	1,500	812	646	N/A	42 [3]
Switzerland	1,530	714	344	N/A	472 [3]
Liechtenstein	10	x	10	N/A	0 [3]
Iceland	x	x	x	N/A	tbc
TOTAL	29,033 of 160,000. 25 countries	7,045 (out of 34,953) [4]	14,735 (out of 63,302) [5]	98,255	76,081 (of initial 98,255) [6]

Font: Comissió Europea (2017). Thirteenth report on relocation and resettlement. Juny.

5. Conclusions

La construcció de la política europea d'immigració i asil ha estat un procés relativament aïllat, a nivell formal i de contingut, d'altres processos clarament vinculats com poden ser les polítiques laborals, d'inclusió social o fins tot de caràcter comercial. Vinculada a la creació d'un espai de lliure circulació, la política d'immigració s'ha centrat, principalment, en qüestionar l'entrada en el territori europeu i queda vinculada, per tant, a les accions de control de fronteres. A més a més, aquesta construcció tancada ha estat dirigida pels ministres d'Interior dels països de la Unió Europea (Bigo 2002), el que explica que la preocupació principal de la política d'immigració hagi estat garantir la seguretat europea principalment a través d'instruments de dissuasió (relació amb països tercers) i de control (fronterer) dels fluxos migratoris.

Aquesta lògica d'actuació, que es percep en els textos analitzats, no pot concloure que els mateixos actuïn com a 'speech acts', és a dir, que busquin securititzar la immigració. Però confirmen que la política d'immigració i asil, en la mesura que busca centrar-se en el control de fronteres més que en altres elements, sí viu un procés de securitització, del qual els textos analitzats en formen part. L'extensió i impacte d'aquest procés de securitització hauria de ser objecte d'una altra recerca. Es podria considerar que no s'ha buscat securitització: què la mateixa ha passat de manera més o menys inesperada al deixar la gestió de la política migratòria en l'àmbit d'interior. De totes maneres, es podria argumentar que és plausible esperar que un tema gestionat per les estructures de seguretat s'enfoqui només en tant que pot suposar una amenaça, i per tant, evitar-ho era possible.

En relació a la immigració com a amenaça o risc de la seguretat europea, hi ha dues perspectives que conviuen de manera paral·lela. Per una banda, s'assumeix que la immigració és conseqüència, entre d'altres, de la falta de seguretat en els països d'origen. Però en la mesura que és la migració el fenomen mòbil (no pas la inseguretat en origen), és aquesta la que es converteix, des del principi, en una qüestió 'problemàtica'. Per altra banda, s'assumeix que la immigració (irregular) és un risc per a la seguretat europea, al considerar-se una problemàtica similar a la criminalitat organitzada, al tràfic i contraban de persones o al tràfic de drogues. És cert que les vinculacions directes entre immigració i terrorisme no es troben en els textos analitzats, però la percepció de la immigració (irregular) com a amenaça a la seguretat europea és manté.

Per altra banda, en la mesura que, a més, es constata que el públic percep la immigració com un problema, s'incrementen les possibilitats de retroalimentació que consolidin el disseny i implementació de la política europea d'immigració i asil des de la lògica de la securitització. És evident que, pel públic europeu, la immigració s'ha convertit en un problema. No es pot afirmar, amb les dades dels

eurobaròmetres, que es consideri un problema de seguretat interna, però està clar que genera preocupació entre la ciutadania (Wihtol de Wenden 2001). El procés de securització en relació a la immigració existeix i és constatable, i no sembla que els esforços dels textos comunitaris per posar en valor les contribucions de la migració a les societats receptores tinguin cap impacte en els darrers anys. Que el públic percebi la immigració com un risc o una incomoditat, pot justificar la presa de mesures extraordinàries que, en altres casos no es justificarien o tolerarien, i per tant, alimentar la lògica de la securització de la política d'immigració i asil.

L'incompliment dels acords de reubicació de les persones refugiades o la reintroducció dels controls fronterers en l'escenari Schengen són dos exemples de mesures extraordinàries que només s'entenen en el context d'un procés de securització. En condicions normals, les limitacions a la lliure circulació i la vulneració del compromís de compliment d'un acord del Consell Europeu (per no parlar de la vulneració d'un dret com el d'asil, recollit en la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea) serien contestades d'una altra manera. En el primer cas, la situació d'excepcionalitat s'ha tolerat en els darrers vint-i-quatre mesos; i en el segon cas, han passat també dos anys perquè la Comissió Europea iniciï un procediment de sanció a tres països per l'incompliment de l'acord de reubicació.

Es tanca així el cercle viciós de la securització, que aconsegueix la presa de mesures extraordinàries per haver construït un discurs consolidat i compartit que percep la immigració com una amenaça a la seguretat europea.

Aquesta és segurament la contradicció més gran: que per parlar de les vulnerabilitats existents en les fronteres, es securitzi un tema com les migracions de tal manera que, i com a conseqüència, els migrants esdevinguin subjectes perniciosos. En la lògica de l'amenaça existencial a la seguretat europea, el terrorisme o la criminalitat organitzada són aquesta amenaça en abstracte, i el terrorista i el criminal són l'amenaça en particular. I per tant, no ha d'estranyar que s'articuli un discurs on la immigració en genèric sigui l'amenaça i la persona migrant, l'amenaça en particular. Per extensió, hom pot pressuposar que, equiparar ambdós conceptes i permetre aquesta lògica discursiva suposa assumir que les mateixes mesures repressives que es prenen en relació a les persones sospitoses de ser terroristes o criminals es poden aplicar a totes les persones sospitoses de ser migrants. Fins i tot en el cas de centrar el risc en la immigració irregular, aquesta línia discursiva acabaria acceptant que es poden aplicar mesures excepcionals a totes aquelles persones subjectives de ser immigrants irregulars (que de fet, és el mateix que parlar del col·lectiu migrant en genèric). I per extensió, en ocasions es parla d'immigració quan s'està parlant de nacionals de la Unió Europea amb característiques de grups minoritaris (per exemple, al parlar de persones nacionals UE d'origen immigrant). Això obre un

espai de debat, que s'allunya de l'objectiu d'aquest TFM però que podria entendre's com una extensió sobre els impactes de la securització de la política d'immigració, que és la conversió en sospitós a tota aquella persona que no formi part de l'imaginari recreat sobre la comunitat i societat europea (Sasse 2005). Això suposa assumir que, de fet, l'objecte de referència en risc no seria la seguretat europea sinó la idea d'identitat europea.

És evident, per concloure, que el nexa entre migracions i seguretat ha obert un interessant debat acadèmic entre els que consideren les 'migracions massives' com un pas feia el desordre i l'anarquia (Kaplan 1994; Huntington 1993), i ha permès distorsionar l'objectiu final d'una política integral d'immigració i asil, convertint en objecte últim de les mateixes un instrument clau, però únic, com és el control de fronteres. Les raons que haurien de marcar les polítiques migratòries (siguin de caràcter econòmic, polític, demogràfic, etc.) queden supeditades al control de fronteres (Tirman 2006). Però a més, aquest procés de securització converteix les fronteres en zones especialment insegures (i fins mortals) per a les persones migrants, i posa en dubte no només l'eficiència d'aquestes polítiques de control de fronteres, sinó que impacta en llibertats fonamentals com la lliure circulació pel territori europeu (impacte en l'àrea Schengen) i afecta als propis principis rectoris de la Unió Europea.

6. Referències i bibliografia

Balzacq, T. (2005). 'The three faces of securitization: political agency, audience and context.' *European Journal of International Relations* 11 (2): 171-201.

Balzacq, T. (2011). *Securitization theory: how security problems emerge and dissolve*. London: Routledge.

Bardin, L. (1996) Análisis de contenido. Akal.

Berelson, B. (1952). *Content Analysis in Communication Research*, Free Press, Glencoe.

Bigo, D. (2002). Security and immigration: toward a critique of the governmentality of unease. *Alternatives*, 27(1_suppl), 63-92.

Bigo, D., & Guild, E. (Eds.). (2005). *Controlling frontiers: free movement into and within Europe*. Ashgate Publishing, Ltd.

Bigo, D., & Tsoukala, A. (Eds.). (2008). *Terror, insecurity and liberty: illiberal practices of liberal regimes after 9/11*. Routledge.

Boswell, C. (2007). Migration control in Europe after 9/11: Explaining the absence of securitization. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 45(3), 589-610.

Bourbeau, P. (2011). *Securitization of migration. A study of movement and order*. New York, NY: Routledge.

Buzan, B. (2008). *People, states & fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. Ecpr Press.

Buzan, B., Waever, O. & de Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.

Castles, S. (2014), International migration at a crossroads, *Citizenship Studies*, Vol. 18, No 2, pp. 190-207.

Carrera, S. (2009). *In Search of the Perfect Citizen?: The Intersection Between Integration, Immigration and Nationality in the EU*. Brill.

Ceyhan, A., & Tsoukala, A. (2002). The securitization of migration in Western societies: Ambivalent discourses and policies. *Alternatives*, 27(1_suppl), 21-39.

Charrett, C. (2009). "Una aplicació crítica de la teoria de la securització: superant el dilema normatiu d'escriure sobre la seguretat". *ICIP Working Papers 2009/7*. Institut Català Internacional per la Pau.

- Emmers, R. (2013). "Securitisation" In *Contemporary Security Studies*, edited by A. Collins 3rd ed. 131-146. Oxford: Oxford University Press.
- Farny, E. (2016): Implications of the Securitisation of Migration. <http://www.e-ir.info/2016/01/29/implications-of-the-securitisation-of-migration/>
- Ferrer i Fons, M. (n.d.): "La recerca qualitativa". *Material Didàctic*. UOC.
- Folarin, S. F., Olanrewaju, I. P., & Ajayi, L. A. (2012). Multiculturalism, national integration and the security dilemma: searchlights on the external context.
- Guiraudon, V. 2000. 'European integration and migration policy: vertical policy-making as venue shopping'. *Journal of Common Market Studies*, 38(2): 251–271.
- Guild, E. (2003). International terrorism and EU immigration, asylum and borders policy: The unexpected victims of 11 September 2001. *Eur. Foreign Aff. Rev.*, 8, 331.
- Guild, E. (2009). *Security and Migration in the 21st Century*. Polity.
- Huntington, S. (1993): "The Clash of Civilizations?" *Foreign Affairs*, 72:3, pp. 22-49.
- Huysmans, J. (2000). The European Union and the securitization of migration. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 38(5), 751-777.
- Kaplan, R. D. (1994). The coming anarchy. *Globalization and the Challenges of a New Century: A Reader* (Bloomington: Indiana University Press, 2000), 34-60.
- Karyotis, G. (2007). European migration policy in the aftermath of September 11: The security–migration nexus. *Innovation*, 20(1), 1-17.
- Meyers, E. (2000). Theories of international immigration policy-A comparative analysis. *International Migration Review*, 1245-1282.
- Padró-Solanet, A. (n.d.). La secció de mètodes. El disseny de recerca, la recollida de dades i l'anàlisi dels resultats. *Material didàctic*. Barcelona: UOC.
- Papadopoulos, A. G. (2016): From migration crisis to refugee crisis in Europe: Securitization priorities vs what?. Hellenic Observatory LSE.
- Ravenstein, E. G. (1885). The laws of migration. *Journal of the Statistical Society of London*, 48(2), 167-235.
- Roman, E. (2015), *Mediterranean Flows into Europe. Refugees or Migrants?* in IEMed. Mediterranean Yearbook.

Sánchez-Mateos, E. (n.d.). *L'estudi de les relacions internacionals*. Marc teòric. Barcelona: UOC.

Sasse, G. (2005). "Securitization or Securing Rights? Exploring the Conceptual Foundations of Policies towards Minorities and Migrants in Europe". *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 43: 673–693.

Sassen, S. (1999). *Globalization and its discontents: Essays on the new mobility of people and money*.

Sliwinski, K. F. (2016). 'A-securitization' of immigration policy-the case of European Union. *Asia-Pacific Journal of EU Studies*, 14(1), 25

Solanes, Á. (2005). La política de inmigración en la Unión Europea. Desde tres claves. *Arbor*, 181(713), 81-100.

Stritzel, H. (2014). Securitization Theory and the Copenhagen School. In *Security in Translation* (pp. 11-37). Palgrave Macmillan UK.

Taureck, R. (2006). Securitization theory and securitization studies. *Journal of International Relations and Development*, 9(1), 53-61.

Tirman, J. (2006) *Immigration and Insecurity: Post-9/11 Fear in the United States*. Cambridge: MIT Center for International Studies.

Wæver, O. (1993). *Securitization and desecuritization* (p. 48). Copenhagen: Centre for Peace and Conflict Research.

Wæver, O., Buzan, B., Kelstrup, M., & Lemaitre, P. (1993). Identity migration and the new security agenda in Europe.

Williams, M. C. (2003). Words, images, enemies: Securitization and international politics. *International studies quarterly*, 47(4), 511-531.

Williams, P. D. (2008). Security studies, 9/11 and the long war. *Security and the War on Terror*, 9-24.

Withol de Wenden, C. (2001). *L'Europe des migrations* (Vol. 2). La Documentation Française.

Wolfers, A. (1952). "National Security" as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*, vol. 67 (4), 481-502.

Les fonts primàries estan indicades al llarg del text.