

EUROPA COMO POTENCIA (ANTI)INMIGRATORIA: PODER, ASIMETRÍAS Y CRISIS EN LOS ESTADOS VECINOS

En mayo de 2021 las portadas de los medios nacionales e internacionales hacían eco de una misma noticia: la crisis migratoria de Ceuta. Más de 8.000 personas, entre ellas niños y jóvenes menores de edad, ingresaron en la ciudad española. Las personas migrantes fueron empleadas como un “arma arrojada” contra las fronteras del sur de España en respuesta a la hospitalización del líder del Frente Polisario. Todo ello supuso el inicio de un periodo de tensión entre ambos gobiernos.

Irene Fernández Molina, profesora titular de Relaciones Internacionales de la Universidad de Exeter, nos desentraña en su ponencia las **dinámicas de poder inherentes a los flujos migratorios** y el papel crucial que ha jugado este fenómeno a la hora de definir la política de vecindad de la UE.

La Unión Europea es un actor que durante décadas ha desempeñado un papel claro en el escenario internacional, consolidándose como lo que los expertos denominan una potencia normativa. Sin embargo, se está produciendo una alteración en esta percepción. Los eventos que han tenido lugar en las fronteras europeas durante los últimos años han provocado que la UE ponga en marcha su fuerte maquinaria legal para reprimir lo que a escala mundial se ha convertido en un “problema de primer orden”: los flujos migratorios y el cruce de fronteras.

A este respecto, la crisis migratoria de Ceuta en el año 2021 provocó que los académicos y expertos se replanteasen si lo ocurrido en las fronteras españolas había ocasionado una alteración en las simetrías/asimetrías de poder. Para introducirnos a esta cuestión, la profesora Fernández hace referencia a la conceptualización del poder elaborada por los autores Michael Barnett y Raymond Duvall. Ellos entendían que “el análisis del poder en las Relaciones Internacionales debía incluir consideraciones acerca de cómo las estructuras sociales y sus procesos generan diversas capacidades para los actores”¹. Así pues, el ejercicio del poder implica ineludiblemente la existencia de una relación entre los distintos actores u sujetos implicados.

En base a esta idea, estos autores formularon lo que se conoce como “la taxonomía del poder”. Pueden apreciarse dos dimensiones analíticas, las cuales son la base de esta conceptualización:

1. La naturaleza de la relación

- **Interactiva:** la relación entre actores sociales previamente constituidos.
- **Constitutiva:** las relaciones sociales definen quiénes son los actores y qué capacidades y prácticas están socialmente facultados para asumir.

¹ Barnett M. y Duvall R. (2005). “Power in International Politics”. *Cambridge University Press, International Organization Foundation*, Vol.59, Nº 1, pp.39-75. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/3877878>

2. La especificidad de la relación

- **Directa:** implican la existencia de una relación causal y generalmente tangible entre dos sujetos.
- **Difusa:** implican la existencia de terceros u intermediarios en la relación de dos sujetos (organizaciones internacionales, etc.)

Estas dos dimensiones son las que nos permiten diferenciar cuatro categorías de poder: **poder obligatorio coercitivo, poder institucional, poder estructural y poder productivo.** Ahora bien, ¿cómo pueden aplicarse cada una de estas dinámicas de poder al contexto de la gobernanza migratoria? Nuestra ponente recoge en el siguiente cuadro (Figura 1) las distintas acciones que se han llevado a cabo para dificultar o refrenar el curso de los movimientos migratorios globales.

Figura 1: Las categorías de poder y gobernanza migratoria

		Especialidad de la relación	
		Directa	Difusa
Naturaleza de la relación	Interactiva	Poder obligatorio/coercitivo <ul style="list-style-type: none"> - Disuasión y contención - Condicionalidad política - Migraciones orquestadas coercitivas 	Poder institucional <ul style="list-style-type: none"> - Regímenes internacionales (OIM) - Organizaciones regionales (UE) - Instituciones de cooperación bilateral - Movilización de diásporas
	Constitutiva	Poder estructural <ul style="list-style-type: none"> - Financiación (dinero a cambio de control fronterizo) - Capacitación (capacity-building) - Atribución de roles migratorios estatales (países de tránsito o destino) 	Poder productivo <ul style="list-style-type: none"> - Discursos de crisis y (de)securitización - Categorización (refugiados, MENAS, trabajadores de alta cualificación, legales, ilegales, etc.) - Difusión y contestación de normas

Fuente: elaborado por la profesora Irene Fernández Molina.

¿Cómo se materializaron estas formas de poder en la crisis migratoria de Ceuta? La profesora Fernández expone magistralmente cómo cada una de dichas categorías fueron empleadas indefectiblemente por todos los actores implicados:

En primer lugar, Marruecos empleó el poder coercitivo poniendo en marcha una migración orquestada, incentivando u incluso obligando a las personas a cruzar la frontera. Dicha acción fue respondida con la inmediata fortificación de las fronteras españolas a través del despliegue de las fuerzas de seguridad del Estado (función de contención). Asimismo, la UE aplicó la condicionalidad migratoria por vías diplomáticas, dándole a entender a Marruecos que si continuaba en sus acciones podría verse desprovisto de la ingente ayuda económica que recibía de las arcas europeas.

Seguidamente, el poder institucional fue ejercido eminentemente por España, superando en este aspecto a Marruecos, al conseguir convertir la crisis de sus fronteras en una crisis europea: “las fronteras de España son fronteras europeas”. Este mensaje fue secundado por los más altos líderes de las instituciones comunitarias como Ursula Von Der Leyen o Charles Michel. A nivel bilateral, España también utilizó al Ministerio de Exterior para negociar con Marruecos.

En cuanto al poder estructural, se habló de financiación y capacitación. Finalmente, en lo relativo al poder productivo, destaca la competición por el marco en el que debía encuadrarse la crisis: ¿se trataba de una crisis que afectaba a España y, en consecuencia, al conjunto de Estados europeos? ¿o era una cuestión bilateral entre Estados? El discurso elaborado por el gobierno español se construyó en torno a las normas europeas e internacionales que establecen el respeto a la integridad territorial de los Estados y los derechos de la infancia; condenando así el empleo de menores por parte de Marruecos. En este sentido, Marruecos supo manipular el discurso en su favor pero asumió la responsabilidad de los menores que cruzaron la frontera.

En definitiva, si bien es cierto que la Unión Europea a nivel regional ha sido uno de los actores que más ha avanzado en cuanto a la gobernanza migratoria, continúa siendo una de las competencias que los Estados miembros se encuentran reacios a ceder, puesto que, sobre ella reside el núcleo duro de la soberanía: el control absoluto de las fronteras. Sin embargo, el pasado 10-11 de abril se alcanzó un consenso histórico entre los veintisiete con la aprobación del nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo (PEMA). Éste aplicará un sistema de supervisión de fronteras (externas/terceros países) que endurecerá considerablemente las condiciones de entrada al territorio europeo para la población migrante y las personas solicitantes de asilo.

En palabras de la profesora Irene Fernández Molino, se ha producido “un aumento exponencial de la politización y securitización de este fenómeno”; situándolo fuera de los márgenes del proceso de toma de decisiones y abordándose como una cuestión de urgencia al concebirse como una amenaza a la seguridad nacional.

Nos encontramos pues ante el despertar de una nueva Europa que, poco a poco, se ha ido erigiendo como una potencia (anti)migratoria.