

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**Migraciones y Derecho de Asilo en la UE, Terrorismo y
Securitización del Estado. Implicancias
de las políticas adoptadas post 9/11.**

Alumna: Gettner Obrellan, Diana Ruth

Tutora: Ana María Mustapic

Junio, 2017

Migraciones y Derecho de Asilo en la UE, Terrorismo y Securitización del Estado. Implicancias de las políticas adoptadas post 9/11.

Abstract

En esta tesis analizaremos el impacto que tuvo el atentado del 11 de septiembre en el discurso y las prácticas que regulan el flujo de Migraciones y el Derecho de Asilo en Europa, para luego señalar las contradicciones que se han dado con respecto a la protección de los derechos humanos contenidos en el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).

El marco teórico que se empleará es el paradigma de "Securitización" para realizar un seguimiento de los procesos discursivos que han servido para establecer vínculos entre el terrorismo, la seguridad nacional, el flujo de migraciones y aquellos que invocan el derecho de asilo..

El análisis de la política de asilo contemporánea de la Unión Europea y las prácticas dan cuenta del grado en que la "Securitización" está presente en la formulación de políticas de asilo de la UE. Esto demuestra que, hasta que el paradigma de seguridad en este ámbito de actuación sea suplantado, la realización de un sistema de asilo basado en los derechos humanos no será posible.

INDICE

1.INTRODUCCION.....	3-6
1.1.La Securitización del Asilo en la UE.....	7-21
1.2 Enfoque Teórico: Securitización.....	7-10
1.3 La percepción de la amenaza existencial.....	10-13
1.4 La tradición europea en materia de asilo: antecedentes de la protección internacional de los refugiados.....	13-18
1.5 Transición del Terrorismo: antes y después el 11S.....	19-21
2.POLITICAS DE SECURITZACION DEL ASILO EN LA UE.....	22-30
2.1El surgimiento del enfoque de Securitización en la política Europea.....	23
2.2 Aparición del foco de Seguridad en la política de Asilo de la UE.....	23-24
2.3 Comienzo de la "Política de asilo Común".....	25-30
3.CAMBIO SEN LA POLÍTICA DE ASILO LUEGO DEL 9/11.....	30-38
3.1 FRONTEX.....	34-37
4.CASO DE ESTUDIO.....	37-52
4.1 – Introducción.....	37-39
4.2 La inmigración en el Reino Unido desde la Segunda Guerra Mundial.....	39-40
4.3 – Securitización en el Reino Unido luego del 9/11.....	40-41
4.4 – Discursos políticos sobre la inmigración en el Reino Unido desde el 11 de Septiembre del 2001.....	41-47
4.5 - Reino Unido Política de Inmigración y legislación desde el 9/11.....	47-51
CONCLUSIONES.....	51-52

BIBLIOGRAFÍA

Introducción

A medida que las Torres Gemelas se derrumbaban, un día en la historia se estaba marcando. El mundo no volvería a ser el mismo que era antes de los ataques terroristas del 9/11. El evento se politizó inmediatamente como una amenaza excepcional y global a los Estados Unidos (EEUU) y el mundo occidental, dando lugar a movimientos político-radicales, nueva formulación de políticas, legislación excepcional, y acción militar (Huysmans 2006). El diario francés *Le Monde* habló por muchos europeos cuando se proclamó en su portada "Todos somos americanos", en respuesta a los ataques. La Unión Europea (UE), internaliza la amenaza del 9/11 de manera que demuestra su identificación con los EE.UU, así como la amenaza global percibida, incluso antes de los atentados de Madrid de marzo de 2004 y los de Londres de julio de 2005.

La imagen del perpetrador, ajeno a la sociedad y la cultura de la democracia occidental, pero al mismo tiempo con la capacidad de acceder y afectarla, genera un cambio profundo en la manera en que las políticas de asilo y de inmigración fueron percibidas y tratadas, lo que lleva a un nuevo paradigma en estos temas al comenzarse a debatir sobre un cambio en la agenda del programa de seguridad de la UE.

Hay corrientes que sostienen que los ataques del 9/11 tuvieron un gran impacto en el modo en que la UE daría forma a sus políticas de migración (Baldaccini 2008); y que la relación entre las políticas de migración y asilo por un lado y las preocupaciones sobre la seguridad por el otro se harían más prominentes (Huysmans 2006). Otras corrientes desafían este punto de vista, y sugieren que "el 9/11 de ninguna manera ha creado una nueva agenda de seguridad" (Bigo 2005); que la formulación de las políticas de seguridad de asilo e inmigración adoptadas a partir de entonces siguió el patrón de la retórica anti-inmigrante y la vinculación con el crimen y el terrorismo, que se había desarrollado a partir de la década de 1980 (Bigo 2005: 72; Huysmans 2006: 1). Sin embargo, ha habido poco análisis sistemático o riguroso para decidir cuál de las distintas opiniones tiene un mayor sustento.

Desde finales de 1960, varios estudios en este área apoyan la opinión de que la securitización del asilo e inmigración en la UE es anterior a los eventos del 9/11.

Desde la década de 1970, la recesión económica y los cambios sociales de la época, sumados a los flujos de inmigración a gran escala (Heisler y Layton-Henry 1993), y el déficit de la seguridad percibida, derivada de la supresión de los controles en las fronteras interiores, comenzaban a provocar preocupaciones en lo que respectaba a la seguridad social, económica y política. Se consolidaba cada día más la vinculación de los conceptos de asilo e inmigración con el crimen organizado y el terrorismo transnacional. Los acontecimientos políticos, económicos y sociales tanto exógenos como endógenos, así como las cuestiones de confianza jugaron un papel importante en la conformación de una nueva agenda de seguridad, provocando aún más el nexo entre migración-asilo y seguridad.

La intención de reducir el número de solicitantes de asilo se vio reflejada en las restrictivas regulaciones de entrada, el sistema de redistribución y la falta de responsabilidad en materia de las disposiciones pertinentes de derechos humanos, en particular la norma de no devolución (Lavenex 2001). Por lo tanto, incluso antes de la adopción del Tratado de Maastricht, que estableció los tres pilares de la estructura de la UE, podemos decir que la securitización ya había desarrollado su propio impulso.

Tomando el concepto de "Securitización" - desarrollado por la escuela de estudios de seguridad de Copenhage- que describe el proceso por el cual un fenómeno es socialmente constituido y aceptado como una amenaza a la seguridad en el discurso público, se plantean dos preguntas. Realmente el 9/11 incidió en la formulación de nuevas políticas en materia de securitización en la UE? Esta cuestión exige un detallado desarrollo acerca de la concepción que se tenía sobre la relación de migraciones-asilo y seguridad en la UE, previas a los ataques del 9/11. En segundo lugar, si se concluye que hay una correlación positiva entre los ataques del 11 de Septiembre y la intensificación de las políticas de securitización de las fronteras en la UE, es importante identificar cómo se desarrolló este proceso, es decir, ; si se trataban de cambios cualitativos o cuantitativos, y de qué manera.

El objetivo de este trabajo es responder a los dos preguntas que se acaban de formular. Con ese propósito, se ofrecerá . un análisis detallado del efecto del 9/11 en la

securitización de las políticas de asilo e inmigración en la UE, tomando como punto de partida la firma del Tratado de Maastrich en 1992..Sostendremos, en primer lugar, que el 9/11 tuvo una gran injerencia en el reforzamiento de las políticas de Securitizacion del asilo e inmigración. En segundo lugar, que el incremento de la securitizacion se manifiesta tanto en un cambio cualitativo como cuantitativo. En cuanto al cambio cuantitativo, este se encuentra en el discurso político, en las políticas relacionadas con la inmigración y el asilo, en el progresivo endurecimiento de las fronteras, y la gran cantidad de soluciones tecnológicas y mecanismos de vigilancia que se fueron aplicando.

El cambio cualitativo, por su parte, se puede identificar en la reducción de las cuestiones que rodean el desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (Bigo 2008), en el establecimiento de un estado de emergencia permanente, en la calidad de la protección a los solicitantes de asilo, en el uso y acceso a las soluciones tecnológicas, en el papel altamente politizado de la inmigración en la política exterior de la UE, en la nueva lucha contra la inmigración ilegal, que ha dado lugar a la creación del concepto de “solicitante de asilo ilegal ” (Morrison y Crosland 2000 citado en Geddes 2008).

El presente trabajo se estructura en cinco partes. Después de la introducción, el primer capítulo esboza el marco teórico y conceptual con el cual trabajaremos , examinando el desarrollo de las políticas de seguridad en materia de migraciones y asilo establecidas en la UE. En el segundo capítulo, explicaremos los antecedentes de las políticas de asilo de la UE, demostrando cómo sus políticas restrictivas de asilo están presentes desde la primera etapa del Sistema Común de Asilo Europeo. En este capítulo evaluaremos también la relación que tuvieron los ataques terroristas del 11 de Septiembre del 2001 en EEUU con respecto a la lucha contra el terrorismo en la que se embarcó la UE, mejorando el control de sus fronteras y haciendo presente el enfoque de seguridad en su Política de Asilo. En el capítulo final, respaldaremos nuestra hipótesis a través del análisis del caso de Gran Bretaña, que nos parece relevante, para afirmar que luego del ataque del 11 de Septiembre del 2001, hubo un cambio en las políticas migratorias de la UE, trayendo la cuestión de la Securitizacion de las fronteras para enfrentar la amenaza terrorista. Finalmente, en la conclusión se resumen los hallazgos claves sobre cómo se fue manifestando en la UE la relación entre la seguridad nacional y la securitizacion de las migraciones, reiterando la proposición de que el 9/11 fue un momento crítico en el que los

distintos gobiernos comenzaron a percibir una amenaza externa y frente a la cual debían adoptar nuevas medidas para asegurar sus fronteras.

1. LA SECURITIZACIÓN DEL ASILO EN LA UE

1.1. EL ENFOQUE TEÓRICOS DE LA SECURITIZACIÓN

Para abordar el tema de securitización en la Unión Europea es necesario indagar sobre su significado. En este contexto, los aportes de la Escuela de Copenhague resultan ser muy importantes para entender cómo se da un proceso de macrosecuritización en una sociedad y en especial, cómo es que se construye una amenaza dentro de la misma para que se inicie una causa con estas características.

El fin de la Guerra Fría y el proceso descolonizador, y sus consecuentes reflejos en la sociedad internacional, marcan sustantivamente la configuración de la cartografía internacional actual, fomentando la necesidad de cambiar el paradigma dominante del realismo.¹ Ese fue el contexto en que surgió la securitización, propuesta por la Escuela de Copenhague, que, según Huysmans², buscó estudiar, de manera original, cuestiones no militares en temas de seguridad. La Escuela de Copenhague se estableció en 1985, como Centro para Investigación de la Paz y del Conflicto, y hoy en día es conocido, oficialmente, como Instituto de Investigación de Conflicto y Paz. Sus grandes teóricos son Barry Buzan y Ole Waever .

En ese sentido, es necesario conocer qué es lo que dicen los autores exponentes de la Escuela de Copenhague sobre qué es seguridad y qué sentidos se le dan a la misma desde el pensamiento de la escuela de pensamiento en mención. De acuerdo con Ole Weaver, *“The invocation of security has been the key to legitimizing the use of force, but more generally it has opened the way for the state to mobilize, or to take special powers, to handle existential threats. Traditionally, by saying „security”, a state representative declares an emergency condition, thus claiming a right to use whatever means are necessary to block a threatening development”*.³ Desde la misma perspectiva pero con otras palabras, Javier Sánchez que es a su vez citado por Gabriel Antonio Orozco Restrepo comenta que, “la seguridad resulta ser una calificación o etiqueta que los gobiernos asignan a determinadas cuestiones y que

¹ Duque, M. G. (2009). O papel síntese da Escola de Copenhague nos estudos de Segurança Internacional. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, setembro/ dezembro 2009. P. 459-501.

² Huysman, Jef. 2002. “The European Union and the Securitization of Migration”, *Journal of Common Markets Studies*, 38(5): 751-777.

³ Buzan, Barry, Ole Weaver y Jaap De Wilde. *Security, A New Framework For Analysis*. Lynne Rienner Publishers: capítulo 2, p. 21.

permite una acción prioritaria, para la que, por una parte, se movilizan recursos importantes y, por otra, se reducen las garantías en la decisión y gestión política”.⁴ Si bien los estudios de seguridad de la Escuela de Copenhague sirven especialmente como marco de análisis y referencia para los conflictos que se dan en el ámbito internacional, este también puede ser aplicado a conflictos internos en la medida que la protección y seguridad del Estado se contempla tanto para amenazas o agresiones externas, como también frente a movimientos internos que lo puedan poner en peligro, como también, alteren la pacificación de la sociedad (Sánchez, 1999)⁵.

La ampliación de la agenda de Seguridad Internacional resulta ser un aporte importante de esta Escuela, en la medida que su enfoque sobre la Seguridad no se encuentra centrado solamente en lo militar sino también, en otros aspectos, a lo económico, medioambiental, societal, etc. En este contexto, la securitización que se hace desde un Estado puede hacerse sobre un solo tema o sector, o también, pueden darse casos de macrosecuritización, donde lo que pasa en un sector termina por extenderse a otros. De esta manera un proceso de macrosecuritización como el que se da en la UE, donde los intereses en expandir la política de Seguridad Nacional se han llevado a otros campos fuera del exclusivamente militar, supone una ampliación de la agenda, en donde cada vez es más difícil contemplar los límites entre ciertas medidas y políticas.

¿A qué hace referencia la securitización? Buzan, Weaver y de Wilde en *Security, a new framework of analysis* establecen una definición que surge de la diferenciación del concepto que ellos trabajan de seguridad: “*Security is the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue either as a special kind of politics or as above politics. Securitization can thus be seen as more extreme version of politicization*”. Así, como una instancia más alta de la misma política es que es tomada la securitización por los autores mencionados, y que se da mediante un proceso en el cual quiere dársele calidad o estatus de “security issue” o asunto de seguridad a algún tema problemático que

⁴ Orozco Restrepo, Gabriel Antonio. 2006. “*El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de Seridad*”. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 20 (1), p. 144.

⁵ Sánchez, Cano Javier, *El debat sobre el concepto de seguridad, Institut de Ciències Polítiques i Socials*, Barcelona, 1999

entraña una amenaza contra la supervivencia misma del estado o de algún ente en particular, desde los individuos, las empresas o incluso el medio ambiente (Orozco, 2006)⁶. El análisis de la Securitización como se manifiesta en la política de asilo contemporánea de la UE se basa en dos enfoques distintos, pero complementarios. La escuela de Copenhague, que articuló por primera vez el paradigma de la Securitización, centra su análisis en una construcción política de la inseguridad y el peligro representado por una cierta cuestión percibida como un problema de seguridad. Desde este punto de vista, nada constituye un problema de seguridad *a priori*, en palabras de Huysmans “*securitisation is a process by which a threat is written and talked into existence*”⁷

En contraste, la Escuela de París de Seguridad se había desarrollado, a pesar de incorporar una variedad de disciplinas, en torno principalmente de la Sociología Política Internacional, extrayendo gran parte de sus aportes de la obra de Michael Foucault y Pierre Bourdieu (Mèrand y Pouliot)⁸. Como señala su principal referente, Didier Bigo, la Escuela de París había centrado su interés, a diferencia de otras escuelas críticas de seguridad, en las prácticas y el aspecto relacional de la seguridad, apareciendo ésta no como el resultado de un acto discursivo, sino de luchas entre grupos de profesionales en competición por categorizar las amenazas, prioridades y formas de lucha contra ellas (Bigo, 2013)⁹.

La idea de seguridad se configuraría de esta forma como una técnica de gobierno en cuya definición estarían implicados los profesionales de seguridad que, en contra de concepciones excepcionalistas, definirían la seguridad a través de la normalidad de sus prácticas rutinarias y la imposición de sus propias definiciones de peligro y amenazas, así como de las tecnologías para ordenar y administrar ambos, explotando para ello el nexo poder-conocimiento (Huysman, 2006)¹⁰. En este sentido, la Escuela de París había desarrollado líneas de investigación en torno a problemas de inseguridad societal que, al tiempo que estructuran la seguridad interna, están conectados con el ámbito de la seguridad internacional.

⁶ Orozco, Gabriel, “El aporte de la Escuela de Copenhague School a los estudios de seguridad”. En Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, No. 1: 141-162, 2006.

⁷Jef Huysmans and Vicki Squires, “Migration and Security” in *Handbook of Security Studies*, London, 2009

⁸ Mérand, Frédéric y Pouliot, Vincent .2013. “Political sociology in international relations” en Adler-Nissen, Rebecca, Bourdieu in International Relations. Rethinking key concepts in IR, New York:Routledge: 24-44.

⁹ Bigo, Didier .2013. “Security. Analysing transnational professionals of (in)security in Europe”

¹⁰Huysmans, Jef. 2006. "Agency and the politics of protection. Implications for security studies"

Consecuentemente, la Escuela de París de Seguridad centró sus investigaciones no solo en el análisis de las redes de terrorismo y el crimen organizado, pero también en fenómenos relativos a la migración y la relación de estos fenómenos con temas de seguridad internacional, mediante las estrategias, colaboración internacional y prácticas cotidianas de cuerpos militares, policiales o de la floreciente industria privada de seguridad (Bigo, 2013)¹¹.

Como ejemplo de la aplicación de los anteriores conceptos teóricos, debemos prestar atención a una cuestión que captó particularmente la atención de los integrantes de la Escuela de París: el proceso de creciente securitización de la migración. Este proceso, aunque no exento de cuestionamientos (Boswell, 2007)¹², había sido descrito ampliamente respecto a la Unión Europea por Jef Huysman (2002)¹³.

En su análisis del proceso de inserción de las políticas de migración dentro de las políticas de seguridad propias del tercer pilar de la Unión, Huysman muestra cómo la migración es presentada como un peligro para la integración societal, la legitimidad política y la calidad de vida de las sociedades europeas occidentales, convirtiéndose así objeto principal de las actuaciones de las policías y los departamentos de interior quienes, a través de las mismas, habían representado y situado la preocupación política sobre el fenómeno de la migración dentro del discurso de la seguridad, de forma opuesta a enfoques centrados en los instrumentos de derechos humanos para abordarlo (Huysman, 2002)¹⁴.

De este modo, la securitización de la migración fue el resultado estructural de una multiplicidad de prácticas, junto a la producción y distribución del conocimiento sobre seguridad interna desplegados por los profesionales de la seguridad, articulando así un continuum entre fronteras, terrorismo, crimen e inmigración en el que la migración se establece como un punto nodal o meta-tema (Huysman, 2002)¹⁵. Siguiendo con esta línea, Bigo explica que este fenómeno se ha profundizado después del 11 de septiembre, ya que el espectro del terrorismo internacional es utilizado por los organismos de seguridad para

¹¹ Bigo, Didier .2013. "Security. Analysing transnational professionals of (in)security in Europe" en ADLER-NISSEN, Rebecca, Bourdieu in International Relations. Rethinking key concepts in IR. New York:Routledge: 114-130.

¹² Boswell, Christina. 2007. "Migration Control in Europe After 9/11: Explaining the Absence of Securitization", Journal of Common Market Studies, 45(3): 589-610.

¹³ Huysman, Jef. 2002. "The European Union and the Securitization of Migration", Journal of Common Markets Studies, 38(5): 751-777.

¹⁴ Ibid

¹⁵ Ibid

representar un actual estado de emergencia, lo que justifica la búsqueda de ciertas políticas de seguridad, afectando el desarrollo de la política de asilo europea.

1.2. LA PERCEPCIÓN DE LA AMENAZA EXISTENCIAL

Como ya se ha mencionado, la securitización está vinculada de manera directa con la aparición o desarrollo de una amenaza existencial, lo que requerirá de medidas de emergencia y acciones que justifiquen ir más allá de los procedimientos normales que se utilizan cuando un tema es politizado. En ese sentido, la desecuritización que se hace sobre alguno de los asuntos vendría cuando ya no se necesitan más las medidas extraordinarias y estos asuntos vuelven a los canales regulares para ser tratado.

Sin embargo, uno de los problemas más grandes que trae el tema de securitización y desecuritización es saber cuándo existe una real amenaza existencial dentro de un sector, que requiera respuestas y acciones, más allá de las habituales de la política, encaminadas a securitizarlas. Allí un rol sumamente importante lo juegan ciertos actores que logran centrar la atención sobre determinados temas y encausar tanto recursos para resolverlo, como, “movilizar a ciudadanos en torno a la voluntad de los grupos más poderosos”, comentó Orozco.

De acuerdo con Barry Buzan, el análisis de la “amenaza” tiene tanto un componente material, que se refiere al análisis si algo posee o no algún tipo de amenaza y en qué nivel, y el análisis de la amenaza desde el punto de vista de la securitización. Esto es, la manera en la que “algo” es construido exitosamente como una amenaza, y que además cuenta con la comprensión y entendimiento de una audiencia amplia o específicamente relevante.¹⁶

De acuerdo con Buzan, estos aspectos pueden desarrollarse en paralelo, pero también pueden ser asuntos independientes el uno del otro: “*States, like people, can be paranoid (constructing threats where none exist) or complacent (ignoring actual threats). But since it is the success (or not) of the securitization that determines whether action is taken, that side of threat analysis deserves scrutiny just as close as that given to the material side*”.¹⁷ De esta manera, la securitización se encuentra directamente vinculada con la aparición o desarrollo de una amenaza existencial que sea presentada como tal, lo que requerirá de

¹⁶ 3 Buzan, Barry. “Will the „global war on terrorism” be the new Cold War?” *International Affairs* 82: 6 2006, p. 2.

¹⁷ Buzan, *ibid.*, p.2

medidas de emergencia y acciones que justifiquen ir más allá de los procedimientos normales que se utilizan cuando un tema es politizado.

En ese sentido, la desecuritización que se hace sobre alguno de los asuntos ocurre cuando ya no se necesitan más las medidas extraordinarias y se vuelve a los canales regulares para tratarlos. Sin embargo, uno de los problemas más grandes que trae la securitización y desecuritización es saber cuándo existe una amenaza real dentro de un sector, que requiere respuestas y acciones, más allá de las habituales de la política. En este respecto, un rol sumamente importante lo juegan ciertos actores que logran centrar la atención sobre determinados temas y encausar tanto recursos para resolverlo como “movilizar a los ciudadanos en torno a la voluntad de los grupos más poderosos”, comentó Orozco. De acuerdo a lo anterior, es necesario, entonces, establecer qué es lo que hace falta para que un tema sea securitizado.

Como ya ha sido mencionado, en primer lugar, debería haber evidencia de una amenaza existencial. Este, sin embargo, resulta ser un razonamiento bastante subjetivo. De acuerdo con Buzan, Weaver y de Wilde, *“the exact definition and criteria of securitization is constituted by the intersubjective establishment of an existential threat with a saliency sufficient to have substantial political effects”*.¹⁸ En segundo lugar, las medidas que se tomen están por fuera de los canales regulares como también se mencionó, y se requiere de medidas de emergencia. Sin embargo, vale la pena aclarar aquí que la securitización de un asunto no siempre debe haber pasado por la politización del mismo: *“It is posible for other social entities to raise an issue to the level of general consideration or even to the status of sanctioned urgency among themselves”*.¹⁹ En tercer y último lugar, para que un tema sea securitizado tendría que ser legitimizado, esto es, haber sido “comprado” por la opinión pública, lo que a su vez requiere que el tema sea bien „vendido” por los interesados en que un tema sea objeto de securitización. *“Security is thus a self-referential practice, because it is in this practice that the issue becomes a security issue not necessarily because a real existential threat exists but because the issue is presented as such a threat”*.²⁰ El anterior punto introduce un tema muy importante dentro del marco de análisis que hace la escuela de Copenhague, que es el del discurso.

¹⁸ Buzan, Weaver y De Wilde, op.cit. p. 25

¹⁹ Buzan, Weaver y De Wilde, op.cit. p. 24.

²⁰ Buzan, Weaver y De Wilde, op.cit. p. 24.

De acuerdo con Weaver quien es citado por Steve Smith, “*security is best understood as a discursive act, as a speech act*”. Esto significa que el sencillo hecho de denominar algún tema como un -asunto de seguridad- le confiere tal sentido de importancia y urgencia que termina por legitimarse el uso de medidas por fuera del proceso político para tratar con él”.²¹

Lograr que la audiencia acepte la ruptura de las reglas del juego político, que en circunstancias “normales” deberían ser respetadas, es lo que marca sin duda, que un proceso de securitización se haya efectuado, “*Mientras este objetivo no haya sido logrado (tan solo planteado) se estará en presencia de un movimiento de securitización y la violación a las normas será legítima a favor de despejar la amenaza*”.²² De esta manera y como cierre de esta primera parte, es necesario retomar lo que Arlene Tickner plantea en “*Los estados y la securitización: dinámicas de seguridad andina*”,²³ donde el concepto de securitización está basado en el uso político de términos como “inseguridad” y “amenaza” por parte de las élites estatales y no estatales y sus efectos concretos.

Tomando como referencia a Ole Weaver, Tickner sugiere que “el poder de la seguridad se halla en su uso en los discursos políticos”. De esta manera y como consecuencia, “estudiar la securitización exige reemplazar los estudios tradicionales basados en la identificación de amenazas objetivas a la seguridad con un análisis de por qué y cómo las élites políticas identifican ciertos problemas como amenazas a la seguridad”.²⁴ En ese sentido, es posible hablar de un proceso de securitización exitoso cuando se llega a una idea compartida entre los diversos actores de la seguridad (entre ellos las élites y las audiencias) sobre lo que es y quién encarna una amenaza existencial. Para llegar a este punto, existen unas condiciones facilitadoras de la securitización, que se dan tanto desde el discurso, como desde las que produce el contexto y las relaciones mismas entre los actores.

La construcción del discurso alrededor de un objeto referente por parte de una élite tuvo mucho que ver en la consolidación de aquella idea compartida sobre la amenaza existencial, sumado al escenario internacional creado post 11 de septiembre de 2001, crearon las

²¹ Smith, Steve. The concept of security before and after September 11. Working Paper: 2002 p. 34

²² Marcano, Sisco. “Barry Buzan y la Teoría de los complejos de seguridad”, Revista Venezolana de Ciencia Política: vol.25

²³ Tickner, Arlene. “Los estados y la securitización: dinámicas de seguridad andina”. Ponencia presentada al Primer Congreso de Ciencia Política Bogotá, Colombia Septiembre 30-Octubre 4, 2008.

²⁴ Wæver, Ole. “Securitization and Desecuritization”, en Ronnie D. Lipschutz, ed., On Security, New York: Columbia University Press. 1995. p. 49.

condiciones necesarias para que la Unión Europea se convirtiera en uno de los casos exponentes más claros en materia de securitización.

1.3 LA TRADICIÓN EUROPEA EN MATERIA DE ASILO: ANTECEDENTES DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS

Al término de la Revolución Francesa, la categoría de los exiliados huyendo de la persecución política en lugar de religiosa empezó a ganar prominencia. Aunque la primera vez que se utilizó el término derecho a asilo fue en 1725 (ACNUR, 1993)²⁵, el asilo continuó siendo considerado como una prerrogativa del soberano en lugar de un derecho individual a ser protegido. De allí que su concesión dependa del juicio discrecional del Estado, concepción que aún predomina y que ha sido recogida por los instrumentos internacionales vigentes. En principio, el concepto de asilo es una categoría más amplia que la de refugio, de alcance limitado. Como señala Diez de Velasco, por asilo —se entiende la protección que un Estado ofrece a personas que no son nacionales suyos y cuya vida o libertad están en peligro por actos, amenazas y persecución de las autoridades de otro Estado o incluso por personas o multitudes que hayan escapado a control de dichas autoridades‖ (Diez de Velasco, 1994²⁶).

Actualmente, la doctrina iusinternacionalista distingue dos manifestaciones principales del derecho de asilo: el diplomático y el territorial. Se trata en ambos casos de medios para socorrer al perseguido y brindarle protección humanitaria necesaria para librarlo de sus perseguidores.²⁷

El asilo diplomático es otorgado en legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares o a personas perseguidas por motivos políticos o delitos políticos²⁸. Este derecho se funda en el principio de la extraterritorialidad de las sedes diplomáticas y

²⁵ Véase en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2279.pdf>

²⁶ DIEZ DE VELASCO, M. (1999). Instituciones de Derecho Internacional Público. Madrid: Tecnos

²⁷ La figura del refugiado: tensiones y paradojas entre la praxis jurídica y la exclusión socio-política, Pamela Verónica Morales, 2010

²⁸ Véase Convención sobre Asilo Diplomático suscrita en Caracas el 28 de marzo de 1954 en la Décima Conferencia Interamericana. Dicha Convención entró en vigor el 29 de diciembre de ese mismo año y está compuesta por veinticuatro artículos. En el art. 1 se establece a quienes les es otorgado el asilo: —El asilo otorgado en legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves, a personas perseguidas por motivos o delitos políticos, será respetado por el Estado territorial de acuerdo con la disposiciones de la presente Convención”.

se basa en razones humanitarias. Dicha institución pertenece al Derecho Iberoamericano y no al derecho internacional general ya que se reconoce como típica de los países latinoamericanos donde tuvo un desarrollo tanto en la práctica como en el Derecho Convencional. Podríamos adelantar que en los ámbitos regionales latinoamericano y africano se ha recogido el derecho a recibir asilo en instrumentos internacionales de naturaleza jurídicamente vinculante. Por ejemplo, La Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981²⁹ recoge el derecho al asilo formulado como el —derecho a buscar y obtener asilo, en el párrafo 3 del artículo 12, en los siguientes términos: —Todo individuo tendrá el derecho, cuando sea perseguido, a buscar y obtener asilo en otros países de conformidad con las leyes de dichos países y los convenios internacionales‖ (ACNUR, 1981)³⁰.

A nivel europeo, el Convenio de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 no incluyó el asilo diplomático “al considerar la Comisión de Derecho Internacional que no hay en el Derecho Internacional General un derecho de asilo en las representaciones diplomáticas. Para el Tribunal Internacional de Justicia tampoco tiene reconocimiento general y considera que cuando es concedido es simplemente una acción humanitaria en casos de inminente y persistente peligro” (Diez de Velasco, 1999)³¹.

Por su parte, el asilo territorial es “aquella protección que un Estado presta en su territorio al acoger en el mismo a determinadas personas que llegan a él perseguidas por motivos políticos y que se encuentran en peligro su vida o libertad en el Estado de procedencia, siendo normalmente nacionales de este último o eventualmente nacionales de un tercer Estado” (Diez de Velasco, 1999)³².

Esta institución se encuentra reconocida en varios documentos internacionales, entre ellos:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (art.14) de 1948, la Convención sobre Asilo Territorial de 1954, la *Declaración sobre el Asilo Territorial de*

²⁹ Véase ACNUR, Carta Africana Sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul). Aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, reunida en Nairobi, Kenya.

³⁰ ACNUR. Recopilación de instrumentos internacionales relativos al asilo y a los refugiados (versión provisional). Ginebra.

³¹ DIEZ DE VELASCO, M. (1999). Instituciones de Derecho Internacional Público. Madrid: Tecnos

³² Ibid

1967 y la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (art. XXVII) de 1969. Sin embargo, no ha desarrollado una regulación convencional a nivel internacional como sí se alcanzó con el estatuto de refugiado.³³

El asilo territorial se basa en la potestad que tienen los Estados para el ejercicio de su soberanía territorial: admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que por el ejercicio de este derecho ningún otro Estado pueda hacer reclamo alguno. Dicha potestad sólo se encuentra limitada en aquellos casos en que dicho Estado se ha comprometido a extraditar a una persona (art. 1 de la Convención sobre Asilo Territorial).

Aunque el asilo territorial no esté configurado como un derecho personal y no posea un deber correlativo por parte del Estado de otorgarlo –es decir, no existe ningún instrumento internacional de ámbito universal que reconozca el derecho a recibir asilo territorial-, la tendencia es encuadrarlo en la categoría de un verdadero derecho humano. “Ello se advierte en el Preámbulo de la Declaración de las Naciones Unidas en la que se recuerda expresamente los artículos de la Declaración Universal de Derechos Humanos que afirma que en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él en cualquier país”³⁴(Diez de Velasco, 1999)³⁵. Sin embargo, todavía no se ha logrado el consenso necesario para “desarrollar un Tratado que delimite la obligatoriedad para los Estados.

Lo que sí se ha puesto de relieve en los últimos años, debido a los grandes conflictos internacionales y los masivos desplazamientos de personas, es que el asilo debe ser considerado como un derecho de la persona humana y no una simple concesión de los Estados.

Aunque el solicitante de la condición de refugiado sea una categoría más restrictiva que el solicitante de asilo ya que se delimitan las causas que justifican la concesión del estatuto del refugiado poseen dos caracteres comunes: por un lado, ambas prácticas –las de otorgar asilo y la de refugio- se justifican exclusivamente por la existencia de condiciones

³³ UN (1948), Declaración Universal de los Derechos Humanos. Ginebra.

³⁴ Véase Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, art. 13 y 14. También, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 22.7) y la Declaración Americana de Derechos (Art.XXVIII) consagran el derecho que toda persona tiene de buscar y recibir asilo.

³⁵ DIEZ DE VELASCO, M. (1999). Instituciones de Derecho Internacional Público. Madrid: Tecnos

de persecución previa, excluyéndose de la protección toda circunstancia adversa de carácter económico. Por el otro, ambos sistemas de protección se establecen para casos individuales y no solicitudes masivas. Esto implicará desde la Segunda Guerra Mundial un problema tanto para el derecho internacional y su normativa como para los Estados y su legislación nacional.³⁶

Ahora bien, pese a que el asilo constituye una institución históricamente arraigada en la práctica de los Estados y de otras entidades políticas anteriores a éstos, el nacimiento y posterior asentamiento del régimen internacional de protección de refugiados tuvo el efecto paradójico del debilitamiento de esta institución clásica del asilo.

En efecto, la adquisición por parte de los Estados de obligaciones internacionales con respecto a los refugiados dio lugar a la falta de reconocimiento de la extendida práctica del asilo como obligación jurídico-internacional. De este modo, los Estados se reservaron para sí la facultad de determinar las políticas migratorias en general y de determinar quienes pueden obtener o no la condición de refugiado, en particular.

Por su parte, la labor de los órganos internacionales de control de Tratados de Derechos Humanos, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (cuyas sentencias son jurídicamente vinculantes), y los Comités de Naciones Unidas de Derechos Humanos y contra la Tortura (cuyas observaciones en comunicaciones individuales constituyen recomendaciones que los Estados habitualmente siguen), supone un avance continuo en la determinación de las obligaciones de los Estados de conceder protección en su territorio a ciertas categorías de individuos.

Aunque como ya se ha indicado ningún tratado de ámbito universal o europeo reconoce el derecho a recibir asilo, sus órganos de control han determinado, en ocasiones, la existencia de una obligación de los Estados partes de permitir la entrada o de no expulsar a ciertos individuos, cuando en el país de origen el individuo viera violado alguno de los derechos humanos que el tratado en cuestión le reconoce. Es necesario advertir que a pesar

³⁶ La figura del refugiado: tensiones y paradojas entre la praxis jurídica y la exclusión socio-política, Pamela Verónica Morales, 2010

de la íntima relación entre el asilo y otros conceptos como protección de los refugiados, no expulsión u obligación de admisión, estos no son sinónimos.³⁷

De ese modo, no se puede afirmar que siempre que un Estado tenga una obligación de admisión o de no expulsión -o no devolución como lo establece el principio de *non-refoulement* que rige para los refugiados- tenga también la obligación de conceder asilo. Es por ello que en estos últimos años se ha tratado de buscar la complementariedad de los diversos sistemas de protección de la persona humana, tales como el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho internacional de los Refugiados, de tal forma de poder establecer parámetros básicos que aseguren al individuo no sólo la posibilidad de asilo y protección de su libertad y su vida, sino también el logro de soluciones duraderas.

1.4 TRANSICIÓN DEL TERRORISMO: ANTES Y DESPUÉS EL 11 -S

El terrorismo no es un fenómeno nuevo dentro de la política nacional o internacional. Antes del 11S, ya se perpetraban ataques terroristas en varios ámbitos; a nivel nacional como un mecanismo para modificar las estructuras políticas, sociales o económicas;³⁸ y más adelante surgieron ataques a nivel internacional. Una de las cuestiones fundamentales en el ámbito académico, más allá de las cuestiones prácticas, es la carencia de una definición exacta de terrorismo. Desde 1930 a 1981 surgieron alrededor de 190 definiciones (Laqueur, 1986)³⁹. La falta de una definición clara se debe al poco acuerdo que existe para caracterizar el fenómeno, debido a que comparte ciertas rasgos con los actos perpetrados por grupos paralelos al estado como paramilitares, escuadrones de la muerte o los grupos de autodefensa e incluso con las manifestaciones o huelgas cuando estas escalan. Por otro lado, está también la falta de evidencia empírica documentada que determine los

³⁷ La figura del refugiado: tensiones y paradojas entre la praxis jurídica y la exclusión socio-política, Pamela Verónica Morales, 2010

³⁸ Ambigüedades de la Securitización en la Protección de los Estados a partir del 11S, Denisse Katherine Cueva Eras, 2014

³⁹ Laqueur, W (1986). Reflections on Terrorism , Foreign Affairs.

actos terroristas. Frente a esto, encontramos diferencias sustanciales entre las varias instituciones que ofrecen datos sobre actos terroristas.

Después del 11-S la concepción de los ataques cambió, pues a partir de ese momento se empieza a hablar de terrorismo suicida, donde la vida del terrorista es “sacrificada” a favor del éxito del ataque. Este tipo de terrorismo es comunicado como Yihadista, que solo se empezó a hacerle frente una vez consumados los hechos del 11-S. La base fundamental del yihadismo es la justificación de la violencia a través del Islam. El yihadismo actualmente tiene un carácter global donde el enemigo está ubicado en Occidente, es particular, en los Estados Unidos de Norteamérica.

El carácter anti-Estados Unidos provocó los atentados contra el World Trade Center y el Pentágono, dejando miles de víctimas inocentes. Desde ese momento, el entonces Presidente George W Bush emprendió una “Lucha contra el terrorismo” para encontrar y juzgar a los miembros de Al-Qaeda, quienes al mando de Osama Bin Laden se habían atribuido el ataque. El inicio de las nuevas políticas implementadas por la administración Bush estuvo marcada por la invasión a Afganistán el 4 de Octubre de 2001, donde el poder estaba en manos de los talibanes y se habían negado a dar información sobre la ubicación de Bin Laden. Más adelante, en 2003 se puso en conocimiento público la invasión a Iraq bajo la premisa de la existencia de armas químicas en la Administración de Saddam Hussein, derrocado, arrestado y ejecutado en 2005 tras haberse escondido. La invasión al suelo iraquí no gozó de la aceptación de la Comunidad Internacional, a pesar de la presentación de supuestas pruebas de las Armas Químicas ante el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas por parte del entonces jefe de la delegación Norteamericana Colin Powell. A pesar de la negativa de algunos países en apoyar la invasión a Irak; Reino Unido y España hicieron público su apoyo rotundo a esta iniciativa.

Aunque la derrota de los militares iraquíes fue rápida, aún existe un vacío sobre los motivos reales para invadir este país; lo cual solo generó un escalamiento notable del conflicto y el enfrentamiento entre los ciudadanos iraquíes; incluso se llegó a pensar en una guerra civil. Reino Unido y España sufrieron las consecuencias de dicho apoyo cuando movimientos terroristas ligados a Al-Qaeda perpetraron ataques en Londres y Madrid. Fue entonces que decidieron retirar sus tropas de Irak. La administración Bush declaró abiertamente la guerra a los grupos terroristas de toda tipo, modificando su agenda política

internacional. Aunque existen vacíos y discrepancias sobre las verdaderas intenciones de la invasión a Irak, aún existe cierto respaldo a nivel internacional de la denominada lucha contra el terrorismo.

Al terminar la administración Bush, le sucedió en el poder Barak Obama. Uno de los pedidos de los ciudadanos, más tarde convertido en ofrecimiento, fue la retirada de las tropas estadounidenses de Irak y Afganistán, hecho que lo hizo merecedor del premio Nobel de la Paz. La retirada de las tropas no implicaba un cese a las hostilidades por parte de Estados Unidos ni mucho menos el fin del conflicto. Las tropas se retiraron poco a poco. Sin embargo, a diferencia de la declaración pública y abierta de la guerra de Bush contra los grupos terroristas, Obama la mantuvo bajo cierto secretismo con la utilización de drones para aniquilar selectivamente a terroristas.

2. POLITICAS DE SECURITZACION DEL ASILO EN LA UE

2.1 EL SURGIMIENTO DEL ENFOQUE DE SECURITIZACION EN LA POLÍTICA EUROPEA

La puesta en marcha del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) en 1999, fue acompañado por un compromiso político de "respeto absoluto al derecho a solicitar asilo," incorporado en una visión de "una Unión Europea abierta y segura, plenamente comprometido con las obligaciones de la Convención de Ginebra y otros instrumentos de derechos humanos pertinentes. " Esto significó la voluntad para volver a alinear la política de asilo europea con los principios del derecho internacional de los refugiados, tras una década de cooperación intergubernamental restrictiva, que había sufrido una dramática erosión de los valores de los derechos humanos en las políticas de asilo.

Sin embargo, luego de quince años de la creación de este proyecto, el régimen de asilo de la UE sigue estando orientado a reducir el alcance de las obligaciones de protección de los Estados miembros a los refugiados y solicitantes de asilo mediante la prevención de la llegada espontánea de los solicitantes de asilo en el territorio de la UE a través de los controles, las medidas de interceptación extraterritoriales y estrictos requisitos de entrada. A medida que la UE ha desarrollado instrumentos de asilo armonizados y políticas, el enfoque de la seguridad nacional sigue siendo un tema que genera cierta percepción negativa en esta área. Esto ha debilitado sustancialmente la situación jurídica de

los solicitantes de asilo en la UE. Esto ha sido exacerbado por las extremas medidas de seguridad en la UE, desarrolladas en respuesta contra el terrorismo, y que de alguna manera están dirigidas a los solicitantes de asilo.

La securitización de las políticas de asilo de la UE distorsiona, pues, los imperativos de protección de los derechos humanos, transformando esta cuestión en una de seguridad nacional.

2.2 APARICIÓN DEL FOCO DE SEGURIDAD EN LA POLÍTICA DE ASILO DE LA UE

La génesis del paradigma de seguridad se puede encontrar ya desde los años setenta, en donde se comenzaron a formar *“clubs de reflexión o de estructuras más o menos secretas que trataban sobre los problemas de seguridad en Europa. En un principio, éstos se focalizaron en el tema del terrorismo pero a partir de los años ochenta ampliaron sus competencias en materia de inmigración, control de fronteras y criminalidad”*.⁴⁰ El grupo TREVI (un acrónimo de Terrorismo, Radicalismo, Extremismo y Violencia Internacional), fue establecido en 1975 para permitir a los Ministros de Justicia coordinar las políticas para combatir los problemas transfronterizos de terrorismo. El aumento de las solicitudes de asilo que reclamaban protección en Europa Occidental a finales de la década de 1980 comenzó a ser percibido como una amenaza a la seguridad. Para hacer frente al creciente número de solicitantes de asilo, el grupo TREVI extendió su ámbito de aplicación, y, en 1980, la inmigración y el asilo se habían añadido a su agenda. Fue a partir de este punto de vista defensivo que comenzó la coordinación formal de la política de asilo entre los estados europeos.⁴¹

La estructura organizativa del grupo TREVI sirvió como prototipo para las negociaciones intergubernamentales de la que surgió la política de asilo común europea.⁴² La cooperación policial y aduanera se convirtió en un continuo de la seguridad para

⁴⁰ Patrick Cassan, Koldo Gorostiaga, Nekane Jurado, Didier Rouget, Alberto Frías, Paul Bilbao, “La Europa ¿de quién?”, 2005, p.142

⁴¹ Juss, “The Decline and Decay of European Refugee Policy,” 772.

⁴² Carl Levy, “European asylum and refugee policy after the Treaty of Amsterdam: the birth of a new regime?” in *Asylum Seekers, Refugees and the Future of Citizenship in the EU*, ed. Alice Bloch and Carl Levy (Basingstoke: Macmillan, 1999), 22.

conectar el control de fronteras, el terrorismo, la delincuencia internacional y la migración, que impregna todos los aspectos de la política de asilo de la UE.⁴³

La firma del Acta Única Europea en 1985 creó "un espacio sin fronteras interiores en el que está garantizada la libre circulación de mercancías, personas y capital."⁴⁴ El desmantelamiento de las fronteras interiores dentro del territorio de la CE fue el catalizador de coordinación formal de políticas de asilo de la UE. El Acta Única Europea (AUE) introdujo una diferenciación interna entre los ciudadanos de la UE y de terceros países, ya que aseguró que los derechos de los ciudadanos de la UE podrían trascender las fronteras, excluyendo a aquellos que no pertenecieran a la misma.

El AUE limita la libre circulación de las personas a los ciudadanos de la comunidad europea, lo que significa que, inevitablemente, se centró en una política de control de la entrada, circulación y residencia de nacionales de terceros países.⁴⁵ Esto dio lugar a un refuerzo del control en las fronteras de la CE.⁴⁶

Someter la protección de refugiados a la lógica económica del mercado único limita la posibilidad de un enfoque en derechos humanos, e inevitablemente coloca el énfasis en la seguridad. Como observa Andrew Geddes, "los procedimientos de Securitización y el control de la población son la base de la liberalización y de esta forma la migración se convierte en una cuestión de seguridad."⁴⁷ Este enfoque económico permitió que la política de refugiados se identificara como parte constitutiva del control de migraciones. De esta manera, el AUE creó las condiciones ideológicas e institucionales necesarias para la Securitización; esto garantizó que la cooperación política europea de asilo, se llevara a cabo en el contexto trans -gubernamental, y se colocara el énfasis de este proceso político sobre los riesgos potenciales asociados con la obligación de otorgar protección internacional, en

⁴³ Huysmans, *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*, 71

⁴⁴ Art 14(2), Single European Act.

⁴⁵ Noll, *Negotiating Asylum: The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, 121.

⁴⁶ Noll, *Negotiating Asylum: The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, 123.

⁴⁷ Geddes, *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?* 26-27.

lugar de focalizarse en la protección de los derechos fundamentales.⁴⁸

2.3 COMIENZOS DE LA POLÍTICA COMUN DE ASILO EUROPEA

Una de las materias en las que la evolución de la UE hacia una integración alcanzó un mayor desarrollo es el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, que se refiere a todas las cuestiones relacionadas con la seguridad, la libertad de la ciudadanía y la administración de la justicia en el ámbito europeo.

En una primera fase, el Tratado de Maastrich (1992), que introdujo una nueva estructura institucional en la UE, ubicó esta materia en el segundo y tercer pilar de la Unión Europea, bajo los títulos de “Seguridad y defensa común” y “Justicia y asuntos de interior”, lo que significa que en ese momento estos temas se trabajaban a nivel de cooperación intergubernamental y no a nivel institucional europeo ya que, en esta estructura, sólo el primer pilar tenía carácter comunitario.

El Tratado de Amsterdam (1997) fue el primero en citar expresamente el establecimiento del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia como un objetivo y transfirió del tercer pilar al primero las cuestiones relacionadas con la inmigración y el asilo. Es a partir de este momento cuando estos temas dejan de ser materia de mera cooperación intergubernamental para estar “comunitarizados”.

Con el Tratado de Lisboa (2007) se elimina la estructura de los pilares y se distinguen tres ámbitos materiales diferentes pero relacionados: migraciones y asilo, cooperación policial y cooperación judicial.

En el seno de la UE se percibió la necesidad de regular ciertas disposiciones en materia de asilo lo que generó una proliferación de directivas y reglamentos que pretendían establecer un marco jurídico europeo. En el Consejo de Tampere (1999) se estableció como objetivo la creación de un Sistema Europeo Común de Asilo basado en la armonización de unos estándares mínimos y el reconocimiento de los actos de un Estado miembro por otro Estado miembro. En dicho Consejo se marcaron objetivos a corto y a largo plazo. Entre los primeros, el Sistema Europeo Común de Asilo debía incluir, entre otras, normas comunes

⁴⁸ Noll, *Negotiating Asylum: The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, 121.

para un procedimiento de asilo eficaz y justo, condiciones mínimas comunes para la acogida de solicitantes de asilo, y la aproximación de las normas sobre reconocimiento y contenido del estatuto de persona refugiada. A largo plazo se pretendía que las normas comunitarias dieran lugar a un procedimiento de asilo común y a un estatuto uniforme válido en todos los países de la UE para las personas a las que se concediese asilo.

A partir de ese momento se inició una primera fase de reforma de las normas existentes que se consideró concluida en el Consejo de La Haya de 2004. En dicho Consejo se exhortaba a los Estados miembros a ejecutar plenamente la primera fase sin demora. Además se invitó a la Comisión Europea a concluir la evaluación de los instrumentos jurídicos de la primera fase y proponer al Parlamento Europeo y al Consejo instrumentos y medidas para la segunda fase.

Pero el proceso no fue tan rápido como se esperaba y la Comisión Europea, en su Libro Verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo¹⁶¹ publicado en 2007 declaraba que la primera fase no se había cumplido de la manera esperada e instaba a los Estados a adoptar ciertas reformas para alcanzar los objetivos planteados para el 2012. El Programa de Estocolmo daba en 2009 un nuevo impulso a la estrategia a seguir hasta 2014, para completar la segunda fase del proceso hacía la creación de un Sistema Europeo Común de Asilo. Los principales mecanismos de los que la UE y los Estados miembros disponen para articular un Sistema Europeo Común de Asilo son las norma de derecho derivado, generalmente directivas y reglamentos. Las principales normas que constituyen el entramado jurídico sobre asilo y protección internacional en la UE y que se integran dentro de la primera fase del Sistema Europeo Común de asilo son las siguientes:

- Directiva 2005/85¹⁶². Es conocida como directiva de procedimiento. Establece las normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados Miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.

- Directiva 2004/83¹⁶³. Conocida como directiva de reconocimiento o de definición. Recoge las normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países y apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional, y al contenido de la protección concedida.

- Directiva 2003/91¹⁶⁴. Se la conoce como directiva de acogida. Aprueba las normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros.

– Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho de reagrupación familiar relativo a los refugiados¹⁶⁵

– Reglamento 343/2003¹⁶⁶. Es el Reglamento que modifica el Convenio de Dublín de 1990, conocido como Dublín II. Establece los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país.

– Reglamento 2725/2000 del Consejo o Reglamento EURODAC. Regula el sistema para la comprobación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del convenio de Dublín. El Convenio de Dublín establece como principio que la solicitud de asilo será examinada por solo un Estado miembro. El objetivo es evitar que los solicitantes de asilo sean reenviados de un país a otro o que se abuse del sistema y una sola persona presente varias solicitudes de asilo.

Por ello, se definen criterios que permitan determinar, para cada solicitud de asilo, el Estado miembro responsable. Los criterios enunciados deberán aplicarse siguiendo su orden de presentación, tomando como base la situación existente en el momento en que el interesado solicitó asilo a un Estado miembro por primera vez.

Uno de los criterios es la entrada o permanencia ilegal en un Estado miembro: Si el solicitante ha cruzado la frontera de un Estado miembro de forma irregular, éste será el responsable del examen de la solicitud de asilo. Otros criterios son: a) Si el solicitante ha vivido en un Estado miembro durante un período continuo no inferior a cinco meses antes de presentar su solicitud de asilo, ese Estado miembro será responsable del examen de dicha solicitud. Si el solicitante hubiera vivido durante un período no inferior a cinco meses en varios Estados miembros, el Estado miembro en que haya vivido de forma más reciente será responsable del examen de la solicitud de asilo; b) Principio de unidad familiar: Si el solicitante de asilo es un menor no acompañado, será responsable del examen de su solicitud el Estado miembro en el que se encuentre legalmente un miembro de su familia, siempre que ello redunde en el mayor interés del menor. En ausencia de un miembro de su familia, será responsable de examinar su solicitud el Estado miembro en el que el menor la haya presentado. Para los mayores de edad, si un miembro de la familia del solicitante tiene ya la condición de refugiado en un Estado miembro, o si la solicitud de dicha persona está en marcha, éste será responsable de la solicitud de asilo, siempre que el interesado así lo

desea; c) Expedición de permisos de residencia o visados: El Estado miembro que haya expedido al solicitante un documento de residencia o visado que esté vigente será responsable de la solicitud de asilo; d) Entrada legal en un Estado miembro: Si el nacional de un tercer país solicita asilo en un Estado miembro donde no está sujeto a la obligación de tener visado, el Estado miembro en que se haya presentado la solicitud será el responsable; e) Solicitud en una zona de tránsito internacional de un aeropuerto: Si la solicitud de asilo se presenta en la zona de tránsito internacional de un aeropuerto de un Estado miembro por un nacional de un país tercero, la responsabilidad del examen de la solicitud recaerá en dicho Estado miembro.

El Sistema Europeo Común de Asilo forma parte del Derecho originario de la UE. El artículo 78.2 del Tratado de la UE insta al Parlamento Europeo y al Consejo a adoptar una serie de medidas para alcanzar el Sistema Europeo Común de Asilo, entre las que se incluye la adopción de un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países válido en toda la UE, procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo y la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo.

Para alcanzar un verdadero Sistema Europeo Común de Asilo las instituciones y los Estados están trabajando en propuestas para modificar algunas de las disposiciones dictadas en la primera fase. Estas propuestas de reforma son elaboradas por la Comisión Europea tras la evaluación de los instrumentos jurídicos de la primera fase, tal y como se acordó en el Consejo de La Haya de 2004. La Comisión Europea propone dichas reformas al Parlamento Europeo y al Consejo, y dichas propuestas pueden aprobarse incluyendo modificaciones planteadas por el propio Parlamento y el Consejo, los Estados miembros, el ACNUR y otras organizaciones relacionadas con la protección internacional.

En resumen, el tratado de Amsterdam se aseguró de que la cuestión de la seguridad se institucionalizara dentro del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.⁴⁹ A medida que el ELSJ se establecía, en la agenda política, dominaba la cuestión de la seguridad.⁵⁰ Crear las condiciones necesarias para la seguridad nacional, se convirtió en el principal enfoque del

⁴⁹ Huysmans, *The Politics of Insecurity; Fear, Migration and Asylum in the EU*, 101.

⁵⁰ Didier Bigo, "Liberty, whose Liberty? The Hague Programme and the Conception of Freedom," 35.

ELSJ.⁵¹ En última instancia, la cuestión de la seguridad ha sustituido la orientación económica inicial que tenía por objetivo la zona de “libre circulación”.⁵² La necesidad percibida de asegurar el área ha tenido un efecto profundamente negativo en la protección internacional de la UE.⁵³

La retórica del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia ha representado en repetidas ocasiones la necesidad de un equilibrio entre la libertad y la seguridad, lo que implicaría, falsamente, la elección entre una u otra.⁵⁴ Este enfoque ha deteriorado gravemente el desarrollo de una política de asilo en la UE basada en derechos humanos. Bigo sostiene que la adopción de medidas destinadas a garantizar la libre circulación han modificado la dialéctica entre la libertad y la seguridad, en la medida en que el enfoque amenaza con socavar el concepto de libertad en el ELSJ.⁵⁵

El paradigma de seguridad también está visible en los controles de fronteras externas de la UE, que se regulan bajo el marco del acuerdo de Schengen. Las prácticas operativas de FRONTEX,⁵⁶ establecidas para gestionar las fronteras de la UE a través de vigilancia y prácticas de control, son ciegas a las consideraciones de protección y como consecuencia, sus operaciones marítimas desvían los buques que transportan refugiados.⁵⁷ Esto demuestra las limitaciones inherentes del paradigma de seguridad previniendo a la UE de la creación de un régimen de asilo común capaz de ofrecer protección genuina.

De esta forma podemos dar cuenta de cómo la presencia permanente del paradigma de la securitización en las políticas de asilo de la UE se debe a la persistencia de estructuras políticas gubernamentales.⁵⁸ Aunque las instituciones de la UE han brindado una mayor competencia en la formulación de políticas, las estructuras gubernamentales han permitido

⁵¹ Bigo, “Internal and External Aspects of European Security,” 402.

⁵² Lavenex and Wagner, “Which European Public Order? Sources of Imbalance in the European Area of Freedom, Security and Justice,” 239.

⁵³ Huysmans, *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*, 96.

⁵⁴ Didier Bigo and Elspeth Guild. “The Worst-Case Scenario and the Man on the Clapham Omnibus,” in *Security and Human Rights*, ed. Benjamin J. Goold and Liora Lazarus (Hart: Portland, 2007), 113.

⁵⁵ Didier Bigo, “Policing at a Distance: Schengen Visa Policies,” in *Controlling Frontiers: Free Movement Into and Within Europe*, ed. Didier Bigo and Elspeth Guild (Aldershot: Ashgate, 2005), 253.

⁵⁶ Council Regulation 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union of 26 October 2004, OJ 2004 L349.

⁵⁷ Andreas Fischer-Lescano, Tillmann Löhr, Timo Todhidipur, “Border Controls at Sea: Requirements under International Human Rights and Refugee Law,” *International Journal of Refugee Law* 21(2): 256.

⁵⁸ Meng-Hsuan Chou, “The European Security Agenda and the ‘External Dimension’ of EU Asylum and Migration Cooperation,” *Perspectives on European Politics and Society* 10(4) (2009), 553.

a los ministros de interior un papel continuo en las políticas de asilo. Los profesionales en seguridad también se han mantenidos involucrados en determinar la dirección de las políticas en materia de asilo⁵⁹. Su punto de vista en cuestión de seguridad tiende a favorecer la percepción de la amenaza a expensas de los derechos humanos.⁶⁰

El enfoque de seguridad del que se habla al plantear el Espacio de libertad, Seguridad y Justicia debe ser examinado bajo el contexto de respuesta que la UE tiene hacia el terrorismo internacional. Esto acentúa la visión territorial de la seguridad, y el aumento de la necesidad percibida para controlar las fronteras externas.⁶¹ El ajuste resultante del control de las fronteras externas y las prácticas de vigilancia que acompañan han tenido consecuencias muy negativas con respecto al cumplimiento de los derechos humanos, especialmente en lo referente a los solicitantes de asilo en la UE.

3. CAMBIOS EN LA POLÍTICA DE ASILO LUEGO DEL 11-S

A raíz de los atentados del 11-S, las medidas de seguridad cambiaron no sólo en Estados Unidos. El miedo a atentados islamistas trascendieron barreras y llegaron a Europa. Bajo la presión de la Casa Blanca, Europa reaccionó rápidamente a los ataques del 11-S y su primer plan de lucha contra el terrorismo fue lanzado solo 10 días después de los ataques al World Trade Center. El blindaje no sólo viene impuesto por Estados Unidos, sino que los atentados del 11 de Marzo de 2004 en Madrid y del 7 de Julio de 2005 en Londres contribuyeron a aumentar el aparato de la seguridad y Europa se vio obligada a tomar sus propias medidas.

Dado que entre los arquitectos de la calamidad del 11-S estaban incluidos inmigrantes que vivían en Hamburgo, la UE tuvo que hacer frente a una conexión inminente entre Europa y los ataques. La revelación de la célula de Hamburgo influyó profundamente a la opinión pública en relación con el terrorismo islamista. Esto llevó a la "cosificación de los inmigrantes musulmanes en una amenaza y por lo tanto se convirtieron en objeto de las políticas de securitización."⁶²

⁵⁹ Lavenex and Wagner, "Which European Public Order? Sources of Imbalance in the European Area of Freedom, Security and Justice," 227.

⁶⁰ Bigo and Guild. "The Worst-Case Scenario and the Man on the Clapham Omnibus," 105.

⁶¹ Guild, "International Terrorism and EU Immigration, Asylum and Borders Policy: The Unexpected Victims of 11 September 2001," 334.

⁶² Richard Jackson, "An Analysis of EU Counter-Terrorism Discourse Post-September 11," Cambridge Review of International Affairs, vol. 20, no. 2 (June, 2007): 233-247, 236.

Cian Murphy, identifica dos tendencias que caracterizan a la era post 11-S contra el terrorismo en la UE: "*accelerated cooperation and a shift towards preemption*."⁶³ Ambos se observan con respecto a la migración, ya que la UE, con un amplio apoyo de la opinión pública, mejora sus normas de seguridad en las fronteras, para evitar la entrada a posibles terroristas.

La gravedad de los atentados del 11-S propició la movilización de acciones y estrategias más rígidas en la UE. El mismo estrecho vínculo entre EEUU y Europa por medio de la OTAN obligaba a la UE coordinar esfuerzos para potenciar la cooperación internacional en esta materia. Esta incidencia y repercusión internacional, tenía que ver, por su puesto, con la masividad de los atentados del 11-S y con la genealogía de las actividades terroristas contra EEUU que demostraba estrechos vínculos con Al-Qaeda y una creciente ola de brutalidad de alcances globales.

EEUU había presenciado a lo largo de 1990 una serie de ataques terroristas de relativa intensidad, en los que la elección de los objetivos no representaba ninguna novedad para los departamentos de seguridad e inteligencia. El 26 de febrero de 1993, el World Trade Center había sido objeto de un atentado con coche bomba que había dejado 6 muertos y 1000 heridos.

Fuera de sus fronteras, Al-Qaeda había perpetrado, el 7 de agosto de 1998, dos atentados casi simultáneos en las Embajadas norteamericanas en Kenia y Tanzania; el balance de ambos actos fue de 304 muertos y más de 5 mil heridos, demostrándose que en la estrategia de esta organización la realización de atentados simultáneos y de carácter masivo eran aspectos esenciales de los ataques contra Norteamérica.⁶⁴ Estos eventos habían llevado al Departamento de Defensa durante la década de 1990 a desarrollar diversos informes y estrategias -en los que estaban implicadas figuras como Condoleezza Rice y Collin Powell- para combatir el terrorismo internacional. Incluso la CIA había creado después de los atentados de 1998 una unidad especial para averiguar el paradero de Bin Laden.⁶⁵

La respuesta de la UE a raíz de los atentados en EEUU fue inmediata. El Consejo Europeo extraordinario del 21 de septiembre definió el terrorismo como uno de los principales retos mundiales, considerándolo además como uno de los objetivos principales de lucha. En diciembre de aquel año el Consejo aceptaba una posición común estableciendo una lista de personas, grupos y entidades implicadas en actos de terrorismo para aplicarles medidas como el embargo de fondos y otros haberes, un juicio y la extradición.

⁶³ Cian Murphy, "EU Counter-Terrorism & the Rule of Law in a Post-'War on Terror' World," in ed. Martin Schein, *European and US CounterTerrorism Policies, The Rule of Law and Human Rights* <http://ssrn.com/abstract=1958335>

⁶⁴ Calduch Cervera, Rafael, La incidencia de los atentados del 11 de septiembre en el terrorismo internacional. En: *Revista española de derecho internacional*, Vol. 53, n° 1, 2001:33.

⁶⁵ Barrientos Ramírez, Franklin, La política antiterrorista de los Estados Unidos. En: *Política y Estrategia*. Academia Nacional de Estudios Políticos y estratégicos, n° 110, abril-junio 2008:30

Se hacía además una definición amplia de lo que debía considerarse como un "acto terrorista" se pasó a definir grupo terrorista como una asociación estructurada de personas que actúan de manera concertada con el fin de cometer actos terroristas independientemente de su composición y nivel de estructuración. Inmediatamente se ponía en marcha la Unidad de Cooperación judicial Europea o EUROJUST y la Orden de Arresto EUROPEA u EUROORDEN, organismos que facilitaban los procesos de extradición de los acusados de terrorismo dentro de la Unión.

Un año más tarde, el 1 de enero de 2003, el código penal de todos los miembros de la UE se habían reformado con el objetivo que los actos terroristas fueran perseguidos y penados de la misma manera en toda la UE.⁶⁶ Ahora bien, aunque estas medidas nacían de la urgencia y gravedad de los eventos del 11-S, la UE mantuvo en líneas generales su conceptualización del terrorismo internacional.

El Consejo Europeo había mantenido la distancia de las estrategias norteamericana de *guerra contra el terrorismo*, dejando en claro que no todas las amenazas terroristas tenían la misma causa (*yihad*). Es por eso que la UE siguió en líneas generales su visión de que para luchar contra el terrorismo "resultaba fundamental mejorar la coordinación entre la actuación exterior y las políticas en el ámbito de la justicia y los Asuntos de Interior".⁶⁷

Sin dejar de lado su orientación por la restricción a la inmigración internacional, era evidente que la UE había re-direccionado de forma diferente la misión de proteger la seguridad y libertad de sus ciudadanos.

La sociedad Española, por ejemplo, siguió considerando tras los atentados del 11-S que ETA, y no Al-Qaeda, era la mayor amenaza terrorista. Esta posición, centrada en la lucha contra el terrorismo dentro del marco del Estado de derecho, tuvo algunas variaciones menores tras los atentados en Madrid del 24 de marzo de 2004, posición que no necesariamente implicó laxitud en las medidas internas tras el ataque.

Aquel fatídico día, un grupo de terroristas vinculados a la *yihad* atentó en horas de la mañana contra 4 trenes de la red de Cercanías de Madrid, dejando a 192 personas fallecidas y 1.858 personas heridas. Tal había sido la magnitud del atentado, que el Consejo Europeo planteó firmar la nueva Constitución que se preparaba para la UE en Madrid como respuesta al terrorismo internacional.

⁶⁶ Aixala, Albert, La estrategia de la UE ante el terrorismo internacional y la defensa de los derechos y libertades. En: Política exterior y Parlamento Europeo: hacia el equilibrio entre eficacia y democracia. Coord. por María Esther Barbé Izuel, Anna Herranz Surrallés, 2007:51-65

⁶⁷ Consejo Europeo, Una Europa segura en un mundo mejor - Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003:24 Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

En lo que concierne a las medidas, los legisladores europeos habían comprendido que los países de la Unión eran un escenario vulnerable a la escenificación de actos de violencia y terror masivo por parte del terrorismo internacional de corte oriental, por lo que era indispensable reforzar el despliegue de las estrategias policiales y judiciales que habían surgido tras el 11-S. Es por eso que en la reunión extraordinaria del 21 de septiembre, el Consejo aprobaba el *Plan de Acción para Luchar Contra el Terrorismo*, plan que creaba al Coordinador Europeo en la Lucha Contra el Terrorismo, figura en la que convergían todo el trabajo realizado por los diversos ministerios de justicia en esta materia. A su vez, los ministros de justicia solicitaban a los Estados miembros que hicieran mayor uso de las unidades antiterroristas de EUROPOL.⁶⁸

Fue sólo en 2005, tras la firma del Tratado de Prüm, cuando la UE aprobó un plan que respondía plenamente a su aproximación conceptual del terrorismo, tomando distancia definitivamente de la solución «militar» planteada por la visión anglosajona. La nueva estrategia se proponía combatir el terrorismo internacional de forma global respetando los «Derechos Humanos» y asumiendo cuatro grandes objetivos: *PREVENIR, PROTEGER, PERSEGUIR Y RESPONDER*.⁶⁹ De todas estas dimensiones de la seguridad y defensa en la UE, el elemento PROTEGER es el que mayor interés reviste para los efectos de esta investigación.

En efecto, el objetivo de proteger estaba estrechamente vinculado al control de los inmigrantes, especialmente en las fronteras exteriores y en los medios de transporte transfronterizo, vías recurrentes para el ingreso de inmigrantes vinculados a las actividades criminales. En la visión de la UE, proteger consistía en desarrollar la recién creada Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión, conocida como FRONTEX, un instrumento de naturaleza técnica y militar por el cual se esperaba garantizar la “cooperación y asistencia técnica entre los servicios de control de fronteras exteriores de los Estados miembros”.⁷⁰

No obstante a la declaración inicial, este organismo, sin precedentes a nivel mundial, que asumía un total compromiso con los Derechos Humanos, se convirtió prontamente en algo más que en un «instrumento para la cooperación» y la lucha contra el terrorismo mediante la protección.

⁶⁸ Arteaga Martín, Félix, Medidas antiterroristas de la Unión Europea antes y después del 11-M. En: Cuadernos de la Guardia Civil: Revista de seguridad pública, n° 25, 2001:31

⁶⁹ Para una profundización de las propuestas sobre seguridad que emergieron en el Tratado de Prüm, véase: Remotti Carbonell, Las medidas contra el terrorismo en el marco del Tratado de Prüm. En: ReDCE, n° 7, 2007, págs. 181-206. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2492904.pdf>

⁷⁰ Bermejo Casado, Rut, EL proceso de institucionalización de la cooperación en la gestión operativa de las fronteras externas de la UE. La creación de FRONTEX. En: Revista CIDOB d'afers internacionals, n° 91, 2010, págs. 37. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3689017&orden=304390&info=link>

FRONTEX era en verdad el último eslabón normativo en la gestión política de los flujos migratorios que se dirigían a la UE.

3.1 FRONTEX: LA FORTALEZA DE LA UNION EUROPEA

La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión, conocida como FRONTEX, nació por medio del reglamento 2007 emitido por el Consejo Europeo el 26 de octubre de 2004, a tan sólo 6 meses de los atentados del 11-M. Sin embargo, el funcionamiento de esta agencia, cuya sede central no se haría efectivo sino hasta el mes de octubre de 2005.

En su declaración de origen, FRONTEX buscaba establecer una labor de vigilancia uniforme y altamente especializada en las fronteras exteriores de la UE, un elemento indispensable para la libre circulación de personas en el marco del ELSJ y componente esencial para la seguridad de los ciudadanos europeos. En cuanto a su operatividad, FRONTEX debía realizar «análisis de riesgos» con vistas a detectar y enfrentarse a las «amenazas» (6), ofrecer cursos de formación para formar agentes de la «guardia de fronteras» (8), seguir de cerca la evolución de la investigación científica (9), coordinar los aspectos operativos para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente (11), entre otras.⁷¹

Este planteamiento era ciertamente coherente con la gravedad que los eventos de la víspera habían imprimido a la discusión sobre la seguridad común en la UE. Sin embargo, y tal como veremos más abajo, en el análisis de sus prácticas los objetivos de la Agencia iban más allá de su declaración inicial: FRONTEX se proponía impermeabilizar a la UE de todos los flujos migratorios «no deseados» que se dirigían hacia ella. Tal como han dicho una serie de autores especializados, la creación de FRONTEX no era una política «urgente y excepcional» que la lógica tras el 11-S había dejado. Si bien es cierto que FRONTEX nació en un momento en que la seguridad se transformaba en prioridad, vinculando desde las instituciones claves de la UE la seguridad y la fronteras, la orientación fundamental de la agencia estaba en la línea de consolidar lo que hasta el momento la UE había hecho en materia migratoria.⁷²

⁷¹ REGLAMENTO (CE) No 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. Disponible en:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:ES:PDF>

⁷² Tomamos aquí el planteamiento de los especialistas Andrew Neal y Sarah Léonard para quienes FRONTEX constituye la «perpetuación» de las prácticas de securitización de la migración y el asilo en la UE que se venían desarrollando desde 1990. Véase: Neal W., Andrew, Securitization and risk at the UE border: the origins of FRONTEX. En: JCMS, Vol. 47, n° 2, 2009, pág. 333; Leonard, Sarah, EU border security and

La misma historia interna de la institución revelaba la continuidad de los principios securitarios y restrictivos que animaban las políticas de la Unión desde Schengen. Desde un punto de vista institucional, FRONTEX era el resultado de los planes de las diversas comisiones ad hoc sobre fronteras exteriores que emergieron a partir de Amsterdam y Tampere, que habían identificado la gestión de las fronteras exteriores como necesarios para consolidar el ELSJ.

Entre todas las tareas de FRONTEX, la coordinación de las operaciones conjuntas en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE, es sin duda, la tarea que más ha llamado la atención de los medios de comunicación y los académicos. Es también el tipo de actividades operacionales que ocupan la mayor parte de su presupuesto. A FRONTEX le han sido dadas competencias para coordinar operaciones conjuntas de vigilancia y control migratorio en aire, tierra y el mar externo de las fronteras, operaciones que pueden ser propuestas por los Estados miembros o iniciadas por la propia Agencia. Estas operaciones conjuntas reúnen a los guardias fronterizos y a los equipos técnicos de los diferentes Estados miembros y países asociados a Schengen.

El análisis de la estructura interna y de la puesta en marcha de sus operaciones, revela precisamente la particularidad técnica de la gestión para el control de flujos, como también las diferencias con respecto a las actividades que realiza EUROPOL. A diferencia de esta última, FRONTEX no busca la inmovilización del riesgo a través de la observación y persecución policial, sino que más bien a través de la intervención en tiempo real de unidades técnico-militares en los bordes exteriores de la Unión.

El despliegue de las operaciones conjuntas es facilitado por la existencia del Inventario Central de los Equipos Técnicos Disponibles (CRATE), que muestra los elementos de los equipos de vigilancia y control militar que los Estados miembros están dispuestos a poner a disposición por un periodo determinado periodo de tiempo. Otra de las tareas que FRONTEX realiza es la asistencia en la formación de los guardias fronterizos, incluido el establecimiento de normas comunes de instrucción.

A la fecha, FRONTEX ha armonizado la formación básica de las fronteras nacionales en toda la UE a través del desarrollo de un currículo básico común y un curso de nivel medio. Además, se han desarrollado cursos especializados dirigidos a una variedad de situaciones en la frontera, tales como la detección de documentos falsificados y coches robados, operaciones conjuntas de repatriación, manejo de perros entrenados para la detección de drogas y la cooperación aeronaval para pilotos que realizan operaciones de vigilancia rutinaria.

migrations into the European Union: FRONTEX and securitization through practices. En: European Security, Vol. 19, n° 2, Junio 2010, pág. 32

Desde 2006, FRONTEX cuenta con un equipo especializado de guardias fronterizos (Rapid Border Intervention Teams o RABITS), que tienen por misión ayudar a los Estados miembros en situaciones que exigieran una «asistencia técnica y operativa» rápida y reforzada». Estos guardias están llamados a intervenir en caso de «presión migratoria urgente y excepcional». A la fecha, ningún país ha pedido el despliegue de RABITS. Sin embargo, un número importante de ejercicios RABITS han tenido lugar de forma regular en las fronteras. En 2009, por ejemplo, cuatro cursos de capacitación RABITS tuvieron lugar, con la participación de 19 Estados miembros.⁷³

FRONTEX produce diversos tipos de informes con el objetivo de evaluar el alcance y la evolución de los flujos migratorios irregulares, así como el «riesgo» que representan para la seguridad de las fronteras. En particular, se libera una Evaluación de Riesgo Anual (ARA), que abarca las fronteras exteriores de la UE en general, lo que proporciona un análisis estratégico a largo plazo y una base para el plan de trabajo anual de la agencia. En este sentido, FRONTEX ha desarrollado una estrecha relación de trabajo con EUROPOL. Ambas agencias entregan informes conjuntos, como el de la “determinación de rutas de alto riesgo con a la inmigración ilegal en los países de los Balcanes Occidentales”.⁷⁴

Por último, FRONTEX sirve de apoyo en las operaciones de retornos conjuntos (envió de extranjeros a sus países por parte de los Estados miembros). En 2009 se enviaron de vuelta a sus países de origen a 1300 personas mediante operaciones coordinadas por FRONTEX. En 2010, se decidió dar a la agencia más competencias en esta materia; por ejemplo, la libertad para flotar sus propios vuelos chárter, con vistas a organizar de mejor forma las expulsiones.

En la evaluación crítica sobre FRONTEX, los cuestionamientos a las actividades de control migratorio en las fronteras exteriores son las que más han alarmado a las autoridades y a la opinión pública europea e internacional. Sus actividades han generado numerosas controversias y han sido duramente criticadas, especialmente por activistas de derechos humanos y grupos pro-inmigrantes. Varios blogs y sitios web críticos de las acciones de los Estados europeos y la UE hacia los migrantes y los solicitantes de asilo se centran específicamente en FRONTEX, tales como el blog titulado Frontexwatch y el sitio web de la Noborder network.

Varias asociaciones se han unido en torno a un lema “Apaga FRONTEX”, mientras que una serie de manifestaciones han tenido lugar no sólo en el frente de la sede de la Agencia en Varsovia,

⁷³ Rodier, Claire, FRONTEX, el brazo armado de la Europa Fortificada. En: El estado del mundo: anuario económico geopolítico mundial, n° 27, 2011:136. Disponible en: <http://books.google.cl/books?id=oMOJKjNLMnYC&pg=PA134&lpg=PA134&dq=Frontex,+el+brazo+armado>

⁷⁴ Leonard, Sarah, EU border security and migrations into the European Union: FRONTEX and securitization through practices. En: European Security, Vol. 19, n° 2, Junio 2010 : 242.

sino también en otros pueblos y ciudades en las sesiones de formación de FRONTEX, como las de Lübeck en agosto 2008; durante estas manifestaciones, los organizadores de las acciones en Lübeck denunciaron la «normalización y la militarización» de la política de fronteras representada por FRONTEX, una opinión ampliamente difundida en el mundo académico. En diciembre del mismo año, la ONG “ASYL PRO” entregó una petición al Parlamento Europeo en la que se solicitaba “Detener la trampa mortal en la Fronteras de la UE”. Para esta importante ONG, las actividades de FRONTEX deben cesar en tanto “violan los Derechos Humanos”.

En efecto, las operaciones de FRONTEX han dado paso a una serie de irregularidades en las fronteras en las que un número importante de inmigrantes magrebíes han sido devueltos a terceros Estados o, directamente, a sus países de origen sin ni siquiera poder presentar sus solicitudes de asilo quedando expuestos a las amenazas por las cuales huían.

Por otra parte, la Human Rights Watch ha denunciado tratos inhumanos contra los inmigrantes irregulares y los ilegales, los que han debido soportar condiciones de hacinamiento e inanidad en los Centros de Asistencia durante la «detención administrativa» que los lleva finalmente a la extradición. Tanto el Parlamento Europeo como el comisario de Derechos Humanos del Consejo Europeo han estado en conocimiento de estas irregularidades y han exigido a los directores de FRONTEX la «obligación» expresa de respetar los tratados internacionales y de atender las peticiones de asilo en las operaciones en alta mar.⁷⁵

En resumen, los controles extraterritoriales de la UE, bajo el auspicio de FRONTEX, regularmente impiden el acceso de los refugiados al espacio de protección de la UE.⁷⁶ El enfoque técnico de FRONTEX no es compatible con las responsabilidades de protección que tiene la Unión Europea⁷⁷.

Como señala ACNUR, “las medidas de intercepción que efectivamente niegan a los refugiados el acceso a la protección internacional o que resultan en la devolución de los mismos a sus respectivos países, en donde su seguridad corre riesgo, no se ajustan a las normativas pre-establecidas”.⁷⁸ Siguiendo con esta línea, la legislación Europea obliga a los organismos de control

⁷⁵ Rodier, Claire, FRONTEX, el brazo armado de la Europa Fortificada. En: El estado del mundo: anuario económico geopolítico mundial, n° 27, 2011 :137-138.

⁷⁶ Andreas Fischer-Lescano, Tillmann Löhr, Timo Todhidipur, “Border Controls at Sea: Requirements under International Human Rights and Refugee Law,” *International Journal of Refugee Law* 21(2): 256

⁷⁷ Thomas Spijkerboer, “The Human Costs of Border Control,” *European Journal of Migration and Law* 9 (2007): 132.

⁷⁸ UNHCR, “The State of the World’s Refugees 2006: Human Displacement in the New Millennium,” accessed 30 November 2010, <http://www.unhcr.org/4a4dc1a89.html>, 40.

fronterizo a respetar el principio de la "no devolución", y deben asegurarse de que las personas que son interceptadas tengan la oportunidad de pedir asilo dentro del territorio de la Unión Europea.⁷⁹

4. Caso de Estudio

4.1 - Introducción

La investigación cualitativa se ha definido como un término que describe un conjunto de técnicas y procesos de investigación no estadísticos utilizados para recopilar datos sobre los fenómenos sociales (McNabb 2004)⁸⁰. McNabb (ibid) establece que al tratar de entender las interacciones y procesos sociales, los investigadores cualitativos por lo general se centran en una situación o evento que se produce dentro de un único contexto organizacional; el método empleado para lograr esto es el método del estudio de caso, el cual ha sido utilizado para la presente investigación.

McNabb (ibid) señala que el enfoque de investigación de análisis de caso se centra en la organización y/o persona(s) que son objeto de estudio en lugar de tratar con variables, y señala que la característica distintiva del estudio de caso como estrategia de investigación es que se trata de examinar un fenómeno contemporáneo en su contexto real (ibid). Esto es particularmente útil para identificar y examinar los procesos y las interacciones dentro de un contexto, y cómo los procesos e interacciones sirven como factores que eventualmente se podrían aplicar a otros contextos similares (ibid). McNabb (ibid, 358) ha señalado también que "el sujeto seleccionado como un ejemplo de estudio caso normalmente se escoge, ya que señala algún problema subyacente, o porque representa una solución satisfactoria a un problema", Van Evera (1997)⁸¹, propone cinco situaciones diferentes para cuando el método de estudio de caso es una estrategia de investigación particularmente apropiada, en estas esta incluida "probar las teorías que ya existen", como una de esas situaciones.

⁷⁹ Andreas Fischer-Lescano, Tillmann Löhr, Timo Todhidipur, "Border Controls at Sea: Requirements under International Human Rights and Refugee Law," *International Journal of Refugee Law* 21(2): 296.

⁸⁰ McNabb, David E. 2004. *Research Methods for Political Science: Quantitative and Qualitative Methods*, London: M.E.Monk.

⁸¹ Van Evera, Stephen. 1997. *Guide to Methods for Students of Political Science*, New York: Cornell University Press.

El estudio de caso único se adoptó como estrategia de investigación para el presente trabajo ya que el tema requiere abordar las dinámicas presentes dentro de un entorno particular; además, un estudio de casos múltiples queda excluida por la longitud impuesta de la investigación. El objetivo aquí es presentar el estudio de caso como representante de un conjunto más amplio de casos, en base a un conjunto de valores típicos o características, para dar una idea de un fenómeno más amplio (Gerring 2008)⁸². Se afirma que, luego de los atentados del 11-S, los problemas de seguridad y de inmigración en el Reino Unido son representativos de un conjunto de casos en el extranjero; a saber, Estados occidentales que han sido afectadas por el 11-S, en la medida en que hay un cambio contextual notable en la elaboración discursiva de estos temas (público y político), así como los cambios en la aplicación de las medidas y políticas de seguridad destinados a mantener la integridad de la Nación. El fenómeno más amplio es la Securitización de la migración en el contexto de las relaciones internacionales posteriores al 9/11.

En este trabajo se aplica la teoría de la securitización post 9/11 a temas relacionados a la seguridad nacional y migración en el Reino Unido. Para examinar la validez de la propuesta, se examina la evidencia presentada en el caso de estudio con el propósito de verificar si las pruebas cumplen los tres supuestos básicos realizados por Buzan et al (1998)⁸³ utilizados para caracterizar a la Securitización. Los tres supuestos son:

- Que un actor en una posición de autoridad presenta ante el público la existencia de supuestas amenazas acerca de un tema, que anteriormente no era un problema de seguridad, que se presenta posteriormente como una amenaza existencial.
- Eso requiere de medidas de emergencia y justifica acciones fuera de los límites normales del procedimiento de política con miras a eliminar la amenaza
- Que los actores securitizadores usan la retórica de una amenaza existencial para tomar un tema fuera de las condiciones de "discurso político normal", lo que requiere la participación de un público que posteriormente tolera la violación de reglas que de otra manera tendrían que ser obedecidas.

⁸² Gerring, John. 2008. 'Case Selection for Case-study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques', in Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady and David Collier (eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology*, (Oxford: Oxford University Press) pp.645-684.

⁸³ Buzan, Barry et al (eds.), 1997. *Security: A New Framework for Analysis*, London: Lynne Rienner.

Es razonable sugerir que si un análisis del caso de estudio brinda evidencia de la presencia de estos tres supuestos, hay que concluir que la securitización de la migración en el Reino Unido es un hecho, por el contrario, si hay una falta de pruebas para apoyar estas afirmaciones, sería razonable concluir que la migración no ha sido parte del proceso de Securitización.

En el presente capítulo se presentan los antecedentes en materia migratoria y de seguridad en el Reino Unido. Se expone una descripción de la migración hacia el Reino Unido luego de la Segunda Guerra Mundial, y los problemas sociales y políticos posteriores, junto con una reseña de las cuestiones de seguridad en el Reino Unido a raíz de los ataques terroristas del 9/11 y 7/7.

4.2 La inmigración en el Reino Unido desde la Segunda Guerra Mundial

La migración a Gran Bretaña se ha caracterizado históricamente por factores como la demanda de mano de obra (Buonfino 2004)⁸⁴; esto se observa claramente en las migraciones post- Segunda Guerra Mundial. La reconstrucción después de la guerra y el crecimiento económico condujo a un aumento de la demanda de mano de obra (King 2003, 21)⁸⁵. En esta época, las tensiones sociales aumentaron por el flujo de inmigrantes, que en particular condujo a los disturbios de Notting Hill en 1958 (Meer y Modood 2009,12)⁸⁶ y dio lugar a una legislación que apuntó a contrarrestar “un peligro percibido a la seguridad social mediante la restricción y el control de la nueva inmigración de la Commonwealth, lo que rechazaría el principio de entrada libre para los Ciudadanos del Reino Unido y sus Colonias (CUKC) (Meer y Modood 2009, 12).⁸⁷

El discurso de Enoch Powell en 1968 , acerca de los "ríos de sangre" elevó los temores populistas, afirmando que, en su mayor parte, "la integración es un error absurdo, y peligroso" (Powell 1968), que los inmigrantes solo quieren aprovechar los "privilegios" británicos, a expensas de la población nativa (ibid). Powell decía que con el tiempo los

⁸⁴ Buonfino, Alessandra. 2004. ‘Politics, Discourse and Immigration as a security concern in the EU: a tale of two nations, Italy and Britain’, The European Consortium for Political Research, Uppsala: ECPR.

⁸⁵ King, Russell, Mai, Nicola and Dalipaj, Mirela. 2003. Exploding the Migration Myths: Analysis and Recommendations for the European Union, the UK and Albania, London: Fabian Society.

⁸⁶ Meer, Nasar and Modood, Tariq. 2009. ‘Migration, Identity and Citizenship Approaches for Addressing Cultural Diversity in 21st Century Britain’, EMILIE.

⁸⁷ Ibid

inmigrantes y más específicamente sus descendientes serán más numerosos que la población nativa.⁸⁸

Mientras que los ministros del gobierno se distanciaron públicamente de la retórica de Powell (Squire 2009)⁸⁹, en 1968 se aprobó el Acta de inmigración de la Commonwealth, que niega el acceso a Gran Bretaña a todos aquellos titulares de pasaportes británicos que no puedan demostrar que cuentan con padres o abuelos nacidos en Gran Bretaña. La hostilidad pública hacia la inmigración continuaría debido en parte al flujo de migraciones desde Asia oriental en 1972, lo que lleva a un incremento en el apoyo a políticos como Enoch Powell, y a que el control de inmigración fuese cada vez más restrictivo.

4.3 – Securitización en el Reino Unido luego del 9/11

A raíz del 9/11, la preocupación por el terrorismo internacional comenzó a jugar un rol muy importante en los discursos políticos, tanto en el Reino Unido como en el mundo. Luego de los ataques a las Torres Gemelas, los discursos se enfocaron en las medidas que podrían adoptarse para evitar que ocurran este tipo de eventos en Gran Bretaña (Huysmans y Buonfino 2008)⁹⁰. La identificación de los autores del 9/11 como musulmanes impactó de manera significativa, y negativamente para todos aquellos musulmanes británicos, ya que comenzaron a ser identificados como una amenaza y un problema fundamental en la lucha contra el terrorismo (Rehman, 2007)⁹¹.

Después de los atentados del 9/11, el Gobierno de Blair presentó un proyecto de ley sobre antiterrorismo, crimen y seguridad, que supuso la petición del ministro del Interior a la Cámara de los Comunes de la derogación del Artículo 5 de la Convención Europea de los Derechos Humanos que garantiza el derecho a la libertad y prohíbe la detención sin proceso judicial, en base a lo dispuesto en el art. 15 de la Convención Europea, que permite que los Gobiernos puedan derogar el citado artículo en tiempos de Guerra o emergencia pública. De esta manera, ciertos sospechosos de terrorismo podían ser detenidos en el Reino Unido

⁸⁸ Ibid

⁸⁹ Squire, Vicki. 2009. *The Exclusionary Politics of Asylum*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

⁹⁰ Huysmans, Jef and Buonfino, Alessandra. 2008. 'Politics of Exception and Unease: Immigration, Asylum and Terrorism in Parliamentary Debates in the UK', *Political Studies*, vol.56, pp. 766–788.

⁹¹ Rehman, Javaid. 2007. 'Islam, "War on Terror" and the Future of Muslim Minorities in the United Kingdom: Dilemmas of Multiculturalism in the Aftermath of the London Bombings', *Human Rights Quarterly*, vol.29, pp. 831-878.

sin que la policía tuviera que ponerlos a disposición judicial, lo que desde un punto de vista jurídico significaba la revocación del derecho de *habeas corpus* reconocido en Inglaterra desde 1979 (Huysmans y Buonfino 2008, 769)⁹². Esta nueva ley, autorizaba a detener a un extranjero no solo por lo que hubiera hecho, sino por lo que un oficial de inteligencia sospechaba que pudiera hacer. Los detenidos tenían derecho a una primera apelación aunque en procedimiento abreviado. Además, los abogados de los acusados, no tenían derecho a ver las pruebas acumuladas en contra de sus clientes. Esta ley, cuya vigencia expiró en marzo del 2004, fue declarada ilegal en diciembre del mismo año por ser incompatible con el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Posteriormente, el 11 de marzo de 2005, se aprobó la ley de Prevención del Terrorismo, que se aplica tanto a extranjeros como nacionales. Esta ley, ante la imposibilidad de detener a los sospechosos de delitos terroristas sin una decisión judicial, introduce la figura de las Ordenes de Control, que permiten vigilar a los sospechosos, controlar sus movimientos e incluso arrestarlos en sus domicilios.

De acuerdo a lo explicado anteriormente, podemos diferir que desde final de la Segunda Guerra Mundial, la inmigración ha sido una preocupación en material de seguridad, y que el terrorismo internacional se convirtió en una de las preocupaciones más importantes para las autoridades británicas. A continuación se mostrará una selección de discursos políticos y citas de algunos políticos británicos sobre temas relacionados a la Inmigración y Seguridad Nacional a partir de 2001. El período elegido refleja la preocupación política en Gran Bretaña con respecto al terrorismo internacional, como resultado de los ataques a las Torres Gemelas.

4.4 – Discursos políticos sobre la inmigración en el Reino Unido desde el 11 de Septiembre del 2001.

En las siguientes páginas se verán una variedad de discursos y citas de Primeros Ministros y líderes de la oposición, relacionados específicamente con la problemática de la inmigración, como una cuestión que afecta ampliamente el Reino Unido.

⁹² Huysmans, Jef and Buonfino, Alessandra. 2008. 'Politics of Exception and Unease: Immigration, Asylum and Terrorism in Parliamentary Debates in the UK', *Political Studies*, vol.56, pp. 766–788

Nombre/ AÑO	Contexto	Tipo de inmigración/Forma de afrontar este tipo de inmigración	En que ámbito se percibe el problema de seguridad	Migración como un problema de seguridad	Medidas a tomar para contrarrestar la amenaza	LINK
William Hague - Marzo 2001 Líder del Partido Conservador	Conferencia del Partido conservador en Harrogate	Asilo- Hague sugiere que Gran Bretaña debería ser un refugio seguro para todos aquellos que lo necesiten	Seguridad Societal	Si, pero limitado. Se refiero al asilo como una crisis que se debe solucionar.	Sugiere la deportaciones de aquellos que solicitan asilo sin fundamento	https://www.theguardian.com/politics/2001/mar/04/conservatives.speeches
Tony Blair - Octubre 2001 Primer Ministro	Debate de la Cámara de los Comunes sobre leyes contra el terrorismo	Asilo- Apoya la deportación de aquellos sospechosos de delitos Terroristas que "se abusan de los procedimientos del derecho de asilo"	Seguridad Societal	Si, el terrorismo esta relacionado con el derecho de asilo. Infiere la posibilidad de que algunos solicitantes de asilo pueden ser Terroristas	Sugiere un cambio en la legislación para conceder poderes legales, de detención y deportación sobre presuntos terroristas, al Home Secretary.	https://www.theguardian.com/world/2001/oct/04/september11.usa3
Iain Duncan Smith - Octubre 2001 – Líder de la Oposición	Debate de la Cámara de los Comunes sobre leyes contra el terrorismo	Migración en general-Apoya la proposición de Blair (discurso de Blair-link anterior), haciendo referencia a que el Home Secretary tiene que tener el poder de denegar la entrada y deportar a sospechosos que podrían afectar la seguridad nacional. Agrega que	Seguridad Nacional	Sí , no define exactamente a quién se le negaría la entrada, o deportaría, pero sugiere que se le debe negar a cualquier extranjero sospechoso de amenazar la seguridad nacional	Sugiere una reforma para darle mas poder al Home Secretary y una reforma en el Acta de DDHH de 1998.	https://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmhansrd/vo011004/debtext/11004-02.htm

		el Acta de DDHH de 1998 podría ser un obstáculo a esta nueva legislación				
Tony Blair – Noviembre 2001	Discurso para el Instituto de Investigación Europeo.	Asilo - argumenta que los El Problema de los Refugiados implica que las autoridades Política en la UE deben configurar una política de asilo común.	Seguridad Nacional y Regional	Sí, pero limitado - sugiere que la magnitud del problema de los refugiados requiere la aplicación de Normas comunes de asilo de la UE y políticas eficaces en las frontera. No se describe explícitamente como una amenaza sino como un problema que necesita ser administrado	Una Política de Asilo común de la UE, va a llevar un manejo efectivo de las fronteras de la región.	https://www.theguardian.com/world/2001/nov/23/euro.eu1
Iain Duncan Smith - Enero 2003- Líder de la oposición	Conferencia sobre Derecho de Asilo, del Partido Conservador	Asilo - Enlaza directamente al asilo con el Terrorismo para demostrar las Intenciones del partido en proteger al público. Reclama hacer frente a la "Amenaza", mediante controles fronterizos más estrictos para garantizar que los nuevos inmigrantes no sean una amenaza a la seguridad nacional.	Seguridad Nacional.	Si, en su discurso relaciona a la inmigración directamente con el Terrorismo, lo que representa una fuente potencial de peligro y requiere un mayor control en las fronteras.	Reformas en el derecho de Asilo, incrementara la seguridad fronteriza y restricciones de entrada al país	http://conservative-speeches.sayit.mysociety.org/speech/600888
Tony Blair – Marzo 2003	Discurso del PM para explicar la invasión a Iraq	Asilo- Aclara que Gran Bretaña está orgullosa de la contribución de la inmigración a la Sociedad británica y debería ser abierta a los refugiados, pero con Reformas legislativas en materia de asilo que ayuden a aquellos que son "genuinamente perseguidos".	Seguridad Societal	No, pero sugiere la deportación para solicitantes de asilo que no consiguieren su status, y agrega que estos nuevos inmigrantes deben estar sujetos a un proceso de inmigración "correcto" en el cual no sean percibidos como una amenaza	Reformas en las peticiones de asilo	https://www.theguardian.com/politics/2003/mar/18/foreignpolicy.iraq1
Michael Howard	Primer discurso	Inmigración en general- Describe	n/a	No, se enfoca en aquellos solicitantes de	Reforma legislativa y	http://news.bbc.co.uk/2/hi

Octubre 2004	como líder de la oposición	el orgullo de la tradición de la inmigración, pero argumenta que esta fuera de control.		asilo fraudulentos, que se abusan de la tolerancia Británica, pero no los percibe como una amenaza.	limitación a la inmigración.	/uk_news/politics/3717028.stm
Tony Blair – Febrero 2005	Discurso de Introducción al plan de los cinco años	Inmigración en general (se enfoca en el Asilo) afirma que los inmigrantes ilegales que infringen las normas y abusan de la hospitalidad del país estaría amenazando la tolerancia Británica.	Seguridad Societal	Si, pero limitado. No aclara ninguna relación entre amenaza a la seguridad nacional e inmigración ilegal.	n/a	https://www.theguardian.com/politics/2005/apr/22/election2005.immigrationandpublicservices
Tony Blair – Septiembre 2006	Declaración enfocada a medidas antiterroristas luego del ataque del 7/7	Inmigración en general- se enfoca en antiterrorismo luego del 7/7, discute nuevas medidas de deportación y expulsión, denegación de asilo a aquellos sospechosos de delitos de terrorismo	Seguridad Nacional	Si, relaciona al terrorismo con la inmigración y asegura una ley que combata al terrorismo y controle la entrada de inmigrantes.	Incrementar el control fronterizo y visas biométricas.	https://www.theguardian.com/uk/2005/aug/05/july7.uksecurity5
David Cameron – Octubre 2006	Primer discurso como líder de la oposición	Inmigración en general- Argumenta que el aumento en el control fronterizo es para detener la entrada al país de eventuales “Personas peligrosas “	Seguridad Nacional	Si, argumenta que los controles en las fronteras son mas eficientes que solo una identificación personal, para detener la entrada de personas peligrosas.	Reformas legislativas y aumento de control fronterizo.	https://www.theguardian.com/politics/2006/oct/04/conservatives2006.conservatives
Gordon Brown – Septiembre 2007	Primer discurso como Primer Ministro	Inmigración en general- Discute acerca de fortalecer las fronteras para encontrar a todos aquellos inmigrantes ilegales. Quiere comenzar a aplicar el sistema de puntos Australiano.	Seguridad Nacional y Societal	Si, explica que los controles fronterizos pueden mitigar la inmigración ilegal, y el sistema de puntos garantizará a Gran Bretaña que se beneficie de aquellos inmigrantes especializados y que cualquier inmigrante que se lo descubra cometiendo algún delito, no será bienvenido.	Incrementar controles fronterizos.	http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7010664.stm

Gordon Brown – Noviembre 2009	Discurso sobre la crisis económica (Primer Ministro)	Inmigración en general- Se enfoca en impedir la inmigración ilegal, incrementando control fronterizo y usando el sistema de puntos para permitir la entrada solamente a inmigrantes especializados y denegar la entrada a aquellos que no beneficiarán a Gran Bretaña desde ningún punto de vista.	Seguridad Nacional	Yes, hay que incrementar la protección de las fronteras para combatir al terrorismo y la inmigración ilegal.	Incrementar la protección en las fronteras, verificar ID y basarse en un sistema de puntos para la inmigración.	https://www.theguardian.com/politics/2009/sep/29/gordon-brown-labour-conference-speech-in-full
David Cameron – Octubre 2009	Discurso como líder de la oposición	Inmigración en general- La inmigración de aquellas personas especializadas es sin duda beneficiosa para la Nación pero de igual manera, la ola de inmigraciones debe ser limitada	Seguridad Societal	No, no directamente percibidos como una amenaza, sin embargo alude a la posibilidad que una gran ola de inmigrantes podría llegar a amenazar al país.	Limitación de la inmigración	https://www.theguardian.com/politics/2009/oct/08/david-cameron-speech-in-full

A partir de la anterior tabla, se puede observar la relevancia de cada discurso, que proporcionan distintas miradas de cómo es visto el problema de la inmigración, es decir, como un tema de seguridad nacional o seguridad societal. Por otra parte, en la Tabla, se observa una serie de pruebas discursiva que confirma en parte y en parte problematiza el concepto de securitización desde la perspectiva de la Escuela de Copenhague, sobre todo en el sentido de la representación de la migración como una amenaza y la descripción de las medidas que pueden y deben ser utilizadas para contrarrestar esa amenaza. Por último, la representación general de la inmigración desde la perspectiva de cada actor varía bastante en la forma en que se centran en uno o más aspectos diferentes, efectos y tipos de migración, aunque la mayoría de los argumentos ponen énfasis en las medidas que deben tomarse para asegurar que la inmigración beneficie al Reino Unido (de diferentes maneras). La siguiente sección se centra en la política de inmigración del Reino Unido.

4.5 - Reino Unido Política de Inmigración y legislación desde el 9/11

A continuación, se presentaran las políticas de inmigración del Reino Unido, y los documentos políticos pertinentes relacionados con la inmigración desde 2001 hasta 2010, Los documentos presentados incluyen leyes sobre inmigración, que han afectado directamente la inmigración en el Reino Unido, por otra parte, también se presentarán los documentos que han tenido una gran influencia en el desarrollo de la política de inmigración. Esto incluye las propuestas por parte del gobierno para el aumento de la inmigración y los métodos de control de fronteras, y diversas propuestas del Ministerio del Interior para la gestión de la inmigración.

Tipo de Documento/ Año	Objetivos	Medidas para alcanzar los objetivos	Efectos del documento en cuestión
Acta Antiterrorismo, Crimen y Seguridad 2001 ⁹³	Para modificar el Acta del 2000 sobre Terrorismo con el fin de plantear nuevas disposiciones con respecto a la seguridad Nacional.	Con esta nueva ley se permite la detención de presuntos terroristas. La Parte 4 permite al Home Secretary detener indefinidamente a cualquier ciudadano no británico sospechoso.	Con esta ley se detuvieron a dieciséis Extranjeros entre 2001 y 2003. Con la Ley Lords en 2004, se abolió el Acta del 2001 y fue reemplazado por "órdenes de control" la Ley de Prevención del Terrorismo de 2005 que abarca tanto británicos como no británicos, sospechosos de terrorismo.
Acta de Nacionalidad , Inmigración y Asilo 2002 ⁹⁴	Hacer provisiones sobre Proyectos internacionales Relacionados con la Inmigración	Ampliar las causas de los delitos de inmigración, restringir el periodo en el cual se puede solicitar asilo. Establecer causas de privación de ciudadanía, permitir la detención y remoción de los solicitantes de asilo.	Instituyó la vida económica de los nuevos inmigrantes en busca de ciudadanía británica, y si tenían éxito se llevaría acabo una ceremonia de juramento de lealtad. Los solicitantes de asilo no pueden trabajar hasta que su aplicación no haya sido autorizada.
Estrategia de Cinco años para el Asilo y la Inmigración.	Incrementar los controles para detener el abuso del sistema de inmigración, asegurar que Gran Bretaña se siga beneficiando de aquellas personas especializadas que ayudan a la prosperidad del país.	El sistema de puntos para inmigrantes que necesitan sponsor, introducir un examen de ingles para todos aquellos que quisieran ser ciudadanos británicos y utilizar información biométrica para la seguridad en la frontera.	Se instalo el examen de ingles y el requerimiento por la información biométrica, el sistema de puntos se adoptó más tarde.
Acta de inmigración, Asilo y Nacionalidad 2006 ⁹⁵	Adopta nuevas disposiciones con respecto a la Inmigración, Asilo y Nacionalidad derogando secciones del Acta del 2002 de Nacionalidad, Inmigración y Asilo y del Acta del 2001 de Antiterrorismo, Delincuencia y seguridad. "	El poder del Home Secretary de denegar la ciudadanía por el "bien público ". Aumentar el control fronterizo.	Permite al oficial de inmigración solicitar los datos biométricos de los inmigrantes que llegan al país, para confirmar la identidad. Se le permite a la policia

⁹³ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/24/contents>.

⁹⁴ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/41/contents>.

⁹⁵ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/13/contents>.

			solicitar y obtener la información de los pasajeros y tripulación de los vuelos y barcos que arriban o salen del Reino Unido.
Gestionando la Migración Global: Una estrategia para construir alianzas internacionales más estrechas para gestionar la migración. 2007	Fortaleces las fronteras, rastrear las decisiones con respecto al asilo más rápidamente y hacer cumplir las leyes de inmigración.	Utilizando la tecnología Biométrica, removiendo a aquellos sin derechos a permanecer en el Reino Unido. Implementar programa para cada año, traer al Reino Unido a los 500 refugiados más vulnerables del mundo, para dar prioridad a la deportación de personas que pueden perjudicar a la sociedad, aplicar el sistema de puntos para personas que quieran estudiar, o estudiar, y crear un comité de consulta de inmigración para aconsejar al gobierno sobre como la inmigración podría llenar vacíos en el Mercado.	El sistema de puntos Tiers, implementado durante 2008-2009, el comité de consultoría de Migración continua proporcionando asesoramiento sobre como gestionar la inmigración.
Nueva fuerza de seguridad en la frontera 2008	Para proteger al Reino Unido con un sistema de Triple control, nuevos controles antes de la llegada, en la frontera y controles más duros una vez llegados.	Visas Biométricas, búsquedas de inmigrantes ilegales en los transportes, mayor poder a los oficiales en fronteras, los cuales pueden cancelar visas si es necesario, introducir tarjetas de identificación a extranjeros.	Se crea "UKBA" (UK Border Agency) al cual se le otorgo varios poderes con el acta del 2009 sobre Fronteras, Ciudadanía e Inmigración.
Acta 2009 Fronteras, Nacionalidad e Inmigración ⁹⁶	Proveer más información del ejercicio de la aduana, las funciones relacionadas con Inmigración, asilo, Nacionalidad y	Los cinco años de residencia para extranjeros ya no concede el derecho a permanecer en el país indefinidamente,	El sistema basado en puntos esta actualmente en revision. UKBA todavia sigue en funcionamiento.

⁹⁶ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/11/contents>.

	ciudadanía.	sino "ciudadanía probatoria" que puede conducir a la residencia permanente mediante una evaluación basada en sistema de puntos. Oficiales de aduanas y de inmigración tienen el poder de frenar la inmigración ilegal y el contrabando	
Límites a la migración - Límites sobre Tier 1 y Tier 2 para 2011/12 y Políticas de apoyo; Comité de Asesoramiento Migratorio, 2010	Para calcular los límites que se deben aplicar tanto al Tier 1 y Tier 2 del sistema de puntos para su primer año en funcionamiento durante 2011/2012 con el fin de contribuir al objetivo principal que es reducir la inmigración neta teniendo en cuenta el impacto de los aspectos sociales, Económico y públicos que este límite podría atraer.	Tier 1: sugieren reducir el número de visas de entradas a 3.150-6.300 y un límite de 8,000-11,100 en 2011- 2012 Tier 2 - La misma reducción que la anterior, pero sugiere un límite de 29.400 a 32.600 con algunas exclusiones (por ejemplo, dependientes)	Theresa May, Home Secretary, anunció un tope (Acordado por el Gobierno de la Coalición) de 21.700 trabajadores cualificados fuera de la Unión Europea para entrar al Reino Unido, lo que representa una reducción de 6.300.

Con esta Tabla podemos notar la restricción de la inmigración por parte del Reino Unido post-9/11; el alcance de lo que constituye un delito de la inmigración se ha ampliado considerablemente, y las causas de privación de la ciudadanía se han establecido, y otorgan poder, tanto al Home Secretary como al oficial de inmigración, sobre el derecho a otorgarles la entrada al país a los extranjeros. Asimismo, si consideran que ciudadanos británicos son responsables de actos que se consideran gravemente perjudicial para los "intereses vitales" de Gran Bretaña (Acta de Nacionalidad, Inmigración y Asilo de 2002, sección 4, 11 y 55), también tienen derecho a detenerlos.

5. Conclusión

Mediante la examinación del diseño y la implementación de los arreglos en materia de seguridad por parte de la UE y de los países miembros de la UE, esta tesis ha ofrecido evidencia concreta que demuestra el proceso de securitización de las migraciones luego de los ataques terroristas del 9/11.

Como hemos explicado anteriormente, la construcción del discurso alrededor de un objeto referente por parte de una élite tuvo mucho que ver en la consolidación de aquella idea compartida sobre la amenaza existencial, sumado al escenario internacional creado post 11 de septiembre de 2001, crearon las condiciones necesarias para que la Unión Europea se convirtiera en uno de los casos exponentes más claros en materia de securitización, implementando políticas como el incremento en la seguridad de las fronteras y el control de migraciones.

La securitización, entendida como la construcción de una amenaza terrorista vinculada a la migración- y su aceptación por parte de la comunidad política interna- han justificado medidas extraordinarias, como el aumento de la detención de inmigrantes, la cancelación de beneficios sociales para los solicitantes de asilo, la vigilancia de las fronteras y el control de la migración con las iniciativas de lucha contra el terrorismo, éstas políticas han distorsionado los imperativos de protección de los derechos humanos, transformando esta cuestión en una de seguridad nacional.

Habiendo comprobado la existencia de un proceso de securitización dentro de la Unión Europea, en el cuarto capítulo se procedió a medir el nivel de alcance que tuvo el

discurso de la securitización a nivel nacional. Para realizar esta tarea, se analizó el caso de Gran Bretaña.

Este capítulo se ha ocupado de esbozar las principales líneas de la política inmigratoria de Gran Bretaña desde la Segunda Guerra Mundial así como también las preocupaciones con respecto al terrorismo internacional luego del 11 de Septiembre del 2001. Se puede observar las diferentes representaciones discursivas de los políticos Británicos con respecto a la inmigración y la seguridad Nacional en el rango del 2001-2010, los cuales son responsables de las implementaciones y desarrollo de las políticas con respecto a la inmigración, la ciudadanía y las políticas de seguridad en el Reino Unido.

No obstante, en tanto que la política británica y el lenguaje político sobre los migrantes y en particular sobre los “solicitantes de asilo” se volvió más hostil a finales de la década de 1980, a partir del 2000 se produjeron intentos discernibles de fusionar asuntos de “terrorismo” con la imagen de los “solicitantes de asilo”.

En efecto, después de los ataques de Al-Qaeda en 2001 contra EE.UU, la preocupación por el terrorismo se vincula directamente a la amenaza percibida por parte de los extremistas islámicos y, por primera vez, el lenguaje político comenzó a agrupar las cuestiones del terrorismo y de la inmigración al Reino Unido.

De hecho, el Acta de Antiterrorismo, Crimen y Seguridad de 2001 relacionó ambas cuestiones en la legislación a pesar del hecho de que no se proporcione ninguna explicación de por qué se considera más probable que se impliquen en actividades terroristas los solicitantes de asilo, o de por qué se cree más plausible que sean extranjeros y no nacionales los que cometan ataques terroristas en el Reino Unido.

Con esto último está claro que el objetivo de la vinculación de terrorismo y migración en el lenguaje político busca crear en la sociedad la percepción de la migración como una amenaza al Reino Unido. Esto quiere decir que se vuelve más fácil subordinar los derechos legales y políticos de los solicitantes de asilo a la voluntad de los políticos, especialmente cuando estos están dispuestos a usar el lenguaje de la emergencia y del miedo.

En resumen, el análisis indica que, hay evidencia significativa que sugiere que la securitización se ha vuelto cada vez más frecuente en los discursos políticos y que la política de inmigración en el Reino Unido ofrece pruebas para validar la afirmación de que la inmigración en Gran Bretaña ha sido securitizada.

Bibliografía

- ACNUR (1984). Recopilación de instrumentos internacionales relativos al asilo y a los refugiados (versión provisional). Ginebra. –
- ACNUR (1993). Los orígenes del asilo en ACNUR, La situación de los refugiados en el mundo: desafíos de la protección. Editorial Alianza. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2279.pdf>.
- ACNUR (2002). La comunidad internacional se hace cargo del problema Disponible en http://www.acnur.org/index.php?id_pag=374.
- ACNUR (2005). Introducción a la Protección Internacional. Ginebra.
- ACNUR (2006). La situación de los Refugiados en el mundo, desplazamientos humanos en el nuevo milenio. Barcelona: Icaria Editorial.
- ANTIGUO TESTAMENTO (1995). Reina-Valera, números 35: 0-15.
- Bigo, Didier y Walker, R.B.J. 2007. “Political Sociology and the Problem of the International”, *Millennium-Journal of International Studies*, 35,(3): 725-739.
- Bigo, Didier. 2002. “Security and Immigration: Toward a Critique of the governmentality of Unease”, *Alternatives*, 27(1), Enero: 63-92.
- Bigo, Didier. 2006. "Protection. Security, territory and population" en Huysmans, Jef; Andrew Dobson y Raia Prokhvnik (eds.) *The Politics of Protection. Sites of insecurity and political agency*. New York: Routledge, pp: 84-100.
- Bigo, Didier .2011. “Pierre Bourdieu and International Relations: Power of Practices, Practices of Power”, *International Political Sociology*, 5,(3):225–258.
- Bigo, Didier .2013. “Security. Analysing transnational professionals of (in)security in Europe” en ADLER-NISSEN, Rebecca, *Bourdieu in International Relations. Rethinking key concepts in IR*. New York:Routledge: 114-130.
- Boswell, Christina. 2007. “Migration Control in Europe After 9/11: Explaining the Absence of Securitization”, *Journal of Common Market Studies*, 45(3): 589–610.
- Buzan, Barry y Hansen, Lene. 2009. *The evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press
- DIEZ DE VELASCO, M. (1999). *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos.

- Huysmans, Jef; Andrew Dobson y Raia Prokhvnik (eds.). 2006. *The Politics of Protection. Sites of insecurity and political agency*, New York: Routledge.
- Huysman, Jef. 2002. "The European Union and the Securitization of Migration", *Journal of Common Markets Studies*, 38(5): 751-777.
- Huysmans, Jef. 2006. "Agency and the politics of protection. Implications for security studies" en Huysmans, Jef; Andrew Dobson y Raia Prokhvnik (eds.) *The Politics of Protection. Sites of insecurity and political agency*, New York: Routledge: 1-18.
- Huysmans, Jef. 2008. "The Jargon of Exception—On Schmitt, Agamben and the Absence of Political Society" en *International Political Sociology*, Vol. 2, pp:165-183.
- Huysmans, Jef and Buonfino, Alessandra. 2008. 'Politics of Exception and Unease: Immigration, Asylum and Terrorism in Parliamentary Debates in the UK', *Political Studies*, vol.56, pp. 766–788
- King, Russell, Mai, Nicola and Dalipaj, Mirela. 2003. *Exploding the Migration Myths: Analysis and Recommendations for the European Union, the UK and Albania*, London: Fabian Society.
- Laqueur, W (1986). *Reflections on Terrorism* , Foreign Affairs
- McNabb, David E. 2004. *Research Methods for Political Science: Quantitative and Qualitative Methods*, London: M.E.Monk.
- Meer, Nasar and Modood, Tariq. 2009. 'Migration, Identity and Citizenship Approaches for Addressing Cultural Diversity in 21st Century Britain', EMILIE.
- Mérand, Frédéric y Pouliot, Vincent .2013. "Political sociology in international relations" en Adler-Nissen, Rebecca, Bourdieu in *International Relations. Rethinking key concepts in IR*, New York:Routledge: 24-44.
- Rehman, Javaid. 2007. 'Islam, "War on Terror" and the Future of Muslim Minorities in the United Kingdom: Dilemmas of Multiculturalism in the Aftermath of the London Bombings', *Human Rights Quarterly*, vol.29, pp. 831-878
- Squire, Vicki. 2009. *The Exclusionary Politics of Asylum*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Van Evera, Stephen. 1997. *Guide to Methods for Students of Political Science*, New York: Cornell University Press.

- Waever, Ole, Barry Buzan, Morten Kelstrup and Pierre Lemaitre, 1993. Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe New York: St. Martin's Press
- Walt, Stephen M. 1991. 'The Renaissance of Security Studies,' International Studies Quarterly vol. 35, no. 2, pp.211-39.