

Septiembre 2021

Palabras clave: necropolítica, frontera,
salvamento marítimo, Mediterráneo

Mediterráneo: la necropolítica de la frontera

Blanca Garcés Mascareñas. Investigadora sénior del CIDOB
bgarces@cidob.org, [@blancagarcesmas](https://twitter.com/blancagarcesmas).

Este artículo hace un repaso histórico de cómo el Mediterráneo se ha fronterizado a partir de la normalización de las muertes: desde el naufragio de 2013 delante de las costas de Lampedusa hasta el silencio atronador ante las muertes (por omisión) del último gran naufragio del mes de abril de 2021. Durante los primeros años, la cuestión central fue cómo salvar vidas, aunque la respuesta a cómo hacerlo fue cambiando año tras año. En los últimos años, y quizás acelerado por el contexto de pandemia, salvar vidas ha dejado de ser la cuestión. El Estado ha pasado a actuar (o a no hacerlo) a cara descubierta y sin subterfugios, incluso cuando sus acciones vulneran claramente la propia legalidad. En este contexto, el artículo acaba preguntándose sobre cuál ha sido el papel de las ciudades (y de la ciudad de Barcelona) y qué debería tener toda ciudad refugio que quiera serlo, tanto en el ámbito de la política internacional como a nivel más local y en la práctica.

Introducción

“El mar está lleno de muertos (...). No queda más sitio, ni para los muertos ni para los vivos”.

Estas eran las palabras de la alcaldesa de Lampedusa, Giusi Nicolini, cuando el 3 de octubre de 2013 murieron 366 personas delante de las costas de la isla. De aquel día son las imágenes de centenares de féretros puestos en fila en un hangar del aeropuerto. También de aquel día son los gritos de “asesino, asesino” dirigidos a Angelino Alfano, entonces vicepresidente del Gobierno italiano y ministro del Interior.

Más de dos años después, el 18 de abril de 2015, un pesquero con más de 800 personas a bordo volcó en el canal de Sicilia. Sobrevivieron 28 personas y los equipos de rescate recuperaron 24 cuerpos. El resto desapareció sin dejar rastro. El entonces primer ministro italiano, Matteo Renzi, pidió respuestas inmediatas: “hace veinte años nosotros y Europa cerramos los ojos ante Srebrenica. Ahora no podemos volver a cerrar los ojos y recordarlo solo después”.

Desde entonces cada año han seguido muriendo miles de personas en el Mediterráneo. Sin contar a los desaparecidos, se registraron 4.054 muertos en 2015, 5.143 en 2016, 3.139 en 2017, 2.299 en 2018, 1.885 en 2019 y 1.417 en 2020. Casi 18.000 fallecidos en 6 años. El último gran naufragio tuvo lugar el 22 de abril de 2021, cuando al menos 130 personas murieron en algún punto de la ruta entre Libia e Italia. Esta vez, sus muertes apenas fueron noticia. Tampoco lo fue el hecho de que ningún servicio oficial de salvamento marítimo (ni de Libia, ni de Malta ni de Italia) saliera a socorrerlos a pesar de sus demandas reiteradas de ayuda.

Tal como señalaba De Genova (Garelli y Tazzioli, 2017: 5), la normalización de las muertes en el Mediterráneo es lo que en cierto sentido ha llevado a su naturalización como frontera. Pero no solo es la naturalización de las muertes. Es la indiferencia ante estas muertes y la aceptación de que, efectivamente, el derecho de los estados a “defender” sus fronteras, evitando o conteniendo las llegadas irregulares, está por encima de la obligación (tanto de estados como de individuos) de socorrer a aquellas personas en peligro. Este último naufragio ha puesto de manifiesto, ahora sí, sin subterfugios y de forma descarada, que se les dejó morir. Esto es lo que representa precisamente la “necropolítica de la frontera”: cuando las muertes forman parte, o se consideran efectos colaterales, de las políticas de no llegada.

Este artículo hace un repaso histórico de cómo hemos llegado hasta aquí: desde el naufragio de 2013 delante de las costas de Lampedusa hasta el silencio atronador ante las muertes (por omisión) del último gran naufragio en el mes de abril de 2021. Durante los primeros años, la cuestión central fue cómo salvar vidas, aunque la respuesta a cómo hacerlo fue cambiando año tras año. En los últimos años, y quizás acelerado por el contexto de pandemia, salvar vidas ha dejado de ser la cuestión. El Estado ha pasado a actuar (o a no hacerlo) a cara descubierta, incluso cuando sus acciones vulneran claramente la propia legalidad. En este contexto, el artículo acaba preguntándose sobre cuál ha sido el papel de las ciudades (y de la ciudad de Barcelona) y qué debería tener toda ciudad refugio que quiera serlo, tanto en el ámbito de la política internacional como a nivel más local y en la práctica.

1. Salvamento marítimo (2014)

Los primeros en salvar vidas en el Mediterráneo fueron los pescadores y los capitanes de embarcaciones mercantes. Pronto llegaron también los barcos de la guardia costera italiana. Aunque su objetivo era la seguridad y el control de fronteras, no podían escapar a la obligación de salvar vidas en alta mar. En 1997, por ejemplo, la guardia costera italiana alegó la imposibilidad de realizar retornos a Túnez por la obligación, impuesta por las leyes marítimas internacionales, de asistir a las personas migradas en dificultades y llevarlas a las costas italianas. Desde entonces, los recursos de la guardia costera fueron en aumento. Aunque la guardia costera siguió teniendo su razón de ser en el control de fronteras, salvar vidas también estuvo entre sus prioridades. No formaba parte del discurso oficial, pero sí que constaba en su reglamento, y así lo hicieron en la práctica.

El naufragio del 3 de octubre de 2013, sin embargo, cambió la política (también en su dimensión discursiva) y las políticas. Desde ese mismo día, la necesidad de salvar vidas se convirtió en una de las prioridades principales. Cecilia Malmström, la entonces comisaria europea de Interior, denunció que esta no es la Europa que querían. El Gobierno italiano, más allá de declaraciones, respondió con la puesta en marcha de la Operación Mare Nostrum, que representó un aumento considerable de los medios para patrullar en las aguas internacionales del estrecho de Sicilia.

Además, la Operación Mare Nostrum implicó también el retorno del Estado italiano a las operaciones de rescate marítimo, ya que pasó a tener el monopolio del rescate, es decir, a coordinar las operaciones y distribuir las llegadas entre los diferentes puertos. Es interesante hacer notar que este protagonismo estatal permitió e incluso alentó la entrada de los actores no estatales. De hecho, fue bajo el paraguas de la Operación Mare Nostrum que las ONG volvieron al Mediterráneo. Bajo coordinación estatal, podían participar en las operaciones de rescate sin el temor de ser acusadas de tráfico de inmigrantes.

La Operación Mare Nostrum duró poco más de un año, del 18 de octubre de 2013 al 31 de diciembre de 2014, y acabó con un balance final de más de 170.000 personas rescatadas. A pesar de los intentos de *européizarla* tanto a nivel político como financiero, la Unión Europea solo accedió a medias. El Gobierno británico fue uno de los principales opositores, alegando que una Operación Mare Nostrum a nivel europeo tendría un efecto llamada y alentaría a las personas migradas a jugarse la vida. Aquí el argumento se invertía: si bien salvar vidas seguía siendo el

argumento principal, ahora servía para justificar la política contraria, es decir, el fin de las operaciones de rescate e incluso más controles y retornos a países como Libia y Turquía.

Sabiendo que no serían rescatados o que serían devueltos de inmediato, ¿quién se atrevería a poner su vida en riesgo? “Ahoga a un migrante para salvar a un migrante”, así lo sintetizó un periodista del periódico británico *The Telegraph*¹. El argumento era que cuanto más control y más retornos, menos salidas y, por lo tanto, menos muertos. Así fue como el discurso humanitario y el de la securitización se acabaron dando la mano. El resultado fue la operación europea Tritón, con muchos menos recursos y centrada fundamentalmente en el control de fronteras.

2. Lucha contra los traficantes (2015)

La segunda gran tragedia, la de aquel 18 de abril de 2015, volvió a cambiar la política y las políticas. El *mea culpa* de Jean-Claude Juncker, entonces presidente de la Comisión Europea, fue absoluto. En un debate parlamentario, Juncker reconoció que poner fin a la Operación Mare Nostrum había sido un error con un alto coste en vidas humanas. En consecuencia, anunció que triplicaría el presupuesto, hasta llegar al nivel de la Operación Mare Nostrum. Según él, se restablecía así “lo que se había perdido por el camino” y se retornaba “a la normalidad”². No solo en términos de presupuesto, también de intención. Frontex pondría el rescate en el centro de sus operaciones y lo haría más allá del espacio territorial de los estados miembros, también en aguas internacionales e incluso en aguas libias.

Pero el resultado más directo de aquel 18 de abril fue la puesta en marcha de la Operación Sophia, que también tenía como objetivo “salvar vidas”, pero esta vez no en modo “búsqueda y rescate”, sino en modo “lucha y combate contra los traficantes”. A imagen y semejanza de la Operación Atalanta, cuyo propósito era acabar con la piratería en el Cuerno de África y el océano Índico, la Operación Sophia tenía como objetivo principal la identificación, captura y destrucción de los barcos de los traficantes.

Así, en poco menos de dos años, se producía un triple giro. Primero, la protección ya no se garantizaba a través del rescate y desembarco en las costas italianas, sino evitando la salida de las personas migradas desde las costas del norte de África. El rescate, pues, se pasaba a hacer de manera “preventiva”, dejándolos en tierra. Segundo, el objetivo ya no eran las personas migradas, sino las embarcaciones que las transportaban. Tercero, con respecto al discurso, la culpa pasó a ser de los traficantes. El argumento era que destruyendo sus barcos se salvaba a las personas migradas de caer en la esclavitud. Cuanto más inhumano y salvaje se presentaba el otro lado, el de los traficantes, más humana y falta de responsabilidad pasaba a ser vista la frontera europea. Se salvaba así nuevamente la disyuntiva entre humanitarismo y securitización de la frontera: controlar las fronteras y luchar contra los traficantes era la mejor manera de “salvar vidas”.

Este mismo enfoque quedó reforzado con el Plan de Acción contra el tráfico ilícito de personas migradas que se puso en marcha en mayo de 2015. El Plan justificaba la lucha contra los traficantes, no solo como facilitadores del cruce irregular de fronteras, sino también como explotadores y abusadores de las personas migradas. Pero el argumento daba un giro más: era la falta de escrúpulos de los traficantes lo que explicaría sobre todo las muertes en frontera. Así, según el documento: “para maximizar los beneficios, los traficantes a menudo hacían a centenares de personas migradas en embarcaciones no aptas para navegar (...). Muchas

1. Se puede consultar en <https://www.telegraph.co.uk/news/politics/11192208/Drown-an-immigrant-to-save-an-immigrant-why-is-the-Government-borrowing-policy-from-the-BNP.html>

2. La intervención de Juncker se puede consultar en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_15_4896

personas migradas se ahogan en el mar, se asfixian en contenedores o mueren en los desiertos”³. De este modo, la Unión Europea parecía dejar de sentirse responsable.

Se pasaba así del *mea culpa* de las declaraciones de Juncker a la denuncia, del rescate a la lucha contra los traficantes, de salvar vidas en el mar a salvar vidas de forma preventiva dejándolos en tierra.

3. Externalización del control y la protección (2016)

Si bien en abril de 2015 la atención estaba puesta en la ruta entre Libia e Italia, la mayoría del más de un millón de personas que entraron de forma irregular en Europa a lo largo de aquel año lo hizo a través de la frontera greco-turca. De aquí que el foco político pasara de la ruta central a la oriental. Es en este contexto que hay que entender el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía, firmado el 18 de marzo de 2016.

Los juristas insisten que, más que un acuerdo, fue una nota de prensa. El Tribunal de Justicia de Luxemburgo lo definió como un pacto informal entre Turquía y los estados miembros y no con el Consejo Europeo, por lo que en febrero de 2017 se declaró incompetente para valorarlo. Una cosa y otra convirtieron el acuerdo UE-Turquía en puro oxímoron: tan implacable para los solicitantes de asilo sobre los que se impuso, como vaporoso (por casi inexistente) para los tribunales de justicia.

Con este acuerdo, Turquía se comprometía a readmitir a toda persona llegada irregularmente a las costas griegas. A cambio, los estados miembros aceptaban reasentar a un ciudadano sirio por cada sirio devuelto a Turquía. Además, la Unión Europea se comprometía a acelerar el proceso de liberalización de visados para los ciudadanos turcos e incrementar la ayuda financiera para la acogida de refugiados en Turquía (de 3.000 a 6.000 millones de euros). El mensaje era claro: los que intentaran llegar irregularmente a Grecia serían devueltos, mientras que los que esperaran pacientemente en Turquía tendrían la posibilidad de entrar en su lugar.

El acuerdo fue un fracaso en dos de sus principios fundamentales: un año después, ni había habido expulsiones masivas de Grecia a Turquía (menos de 1.000 sirios habían sido devueltos), ni se habían abierto vías legales y seguras desde Turquía a la Unión Europea (las personas reasentadas no llegaron ni a 3.000). Sí que se habían reducido drásticamente las llegadas irregulares a Grecia: de las 1.740 por día unas semanas antes del acuerdo, a las 47 un mes después. En este sentido, el acuerdo sí que sirvió para sellar la frontera oriental de la Unión Europea. Si lanzarse al mar seguía siendo la única opción para pedir asilo en Europa, ¿cómo se explica esta reducción de las llegadas?

Porque el acuerdo entre la UE y Turquía representó un paso más en la política europea de externalización del control migratorio. A cambio de dinero y la promesa (incumplida) de reabrir el proceso de liberalización de visados, Turquía se comprometía a controlar las fronteras externas de la Unión Europea y a acoger a los refugiados que los estados miembros no estaban dispuestos a recibir. La larga historia de acuerdos de España con países africanos, pero sobre todo con Marruecos, demuestra que la externalización del control migratorio sí que es efectiva, básicamente porque es más fácil evitar que lleguen que devolverlos una vez están dentro. Y porque estos estados actúan con mayor impunidad y, por lo tanto, con más eficiencia.

Pero más allá de la externalización del control migratorio, la reducción en el número de llegadas no se puede entender sin tener en cuenta qué pasó dentro de las propias fronteras europeas. En los meses anteriores al acuerdo con Turquía, las fronteras internas de los Balcanes, siguiendo el ejemplo de países como Austria, Hungría y Alemania, fueron cerrándose progresivamente. El

3. Se puede acceder al Plan en:

[https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/com_com\(2015\)0285_/com_com\(2015\)0285_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/com_com(2015)0285_/com_com(2015)0285_es.pdf).

cierre de fronteras, junto con controles militares y devoluciones en caliente altamente agresivas, convirtió el corredor hacia el centro y el norte de Europa en un muro prácticamente infranqueable.

Con la ruta de los Balcanes cerrada, Grecia (hasta entonces tierra de tránsito) pasó a ser destino final. Esto fue especialmente así para las personas que llegaron tras el acuerdo entre la UE y Turquía, que vieron como de un día para otro quedaban atrapadas en las islas. Según la Comisión Europea, la restricción geográfica era necesaria para asegurar el retorno inmediato a Turquía o a los países de origen. Frente al retorno (por otra parte, siempre difícil en la práctica), la única alternativa pasó a ser pedir asilo en Grecia, con todo lo que implicaba en términos de procedimientos largos e inciertos, y a menudo también de un sistema de acogida claramente inadecuado.

4. Externalización del salvamento y criminalización de las ONG (2018)

Con el cierre de la frontera grecoturca, el foco (político y mediático) volvió a la ruta central, que registró el mayor número de llegadas irregulares a Europa en 2016 (con 181.436 llegadas contabilizadas) y en 2017 (con 119.369). En 2018 la presión migratoria se desplazó hacia la frontera sur española, con 55.206 llegadas irregulares registradas aquel año en comparación con las 23.122 de Italia y las 30.706 de Grecia. Es en este contexto, y especialmente a partir de 2018, que asistimos a un doble proceso: la externalización del rescate a las guardias costeras de los países del sur y la criminalización de las ONG que salvan vidas en el Mediterráneo.

La externalización del rescate tuvo que ver con la reducción de los equipos de salvamento marítimo tanto en Italia como en España. Por ejemplo, a lo largo de 2018 y 2019, el salvamento marítimo en la frontera sur española sufrió importantes recortes de presupuesto, la avería prolongada de los radares de búsqueda y deficiencias estructurales del personal de las embarcaciones de rescate. Cuanta menor capacidad de salvamento de los países del norte, más competencias y recursos de los del sur. Así, en 2018 Libia recuperó nuevamente su zona SAR (*Search and Rescue Region*) y su guardia costera recibió entrenamiento y financiación por parte de la Unión Europea y sus estados miembros.

La lógica de reforzar las guardias costeras del sur y reducir la capacidad y las competencias de las del norte es clara: rescatadas desde el sur, las personas migradas pueden ser devueltas al sur. Esto es justamente lo que busca la externalización del rescate: facilitar lo que una embarcación europea no puede hacer por el principio de “no devolución”, es decir, retornar personas a terceros países no seguros. Nos podríamos preguntar si entregar personas migradas a las guardias costeras del sur no es una forma indirecta de hacer lo mismo. En este punto, tanto a nivel político como incluso también judicial, a menudo se concluye que lo que ocurra en “este más allá” no es de nuestra incumbencia.

Paralelamente al refuerzo de las guardias costeras del sur, en los últimos años hemos asistido a la progresiva criminalización de las ONG de rescate. Por una parte, se las ha acusado de “favorecer la inmigración clandestina” y de “colaborar con los traficantes”. Por otra, las ONG también han sido perseguidas, en el caso de la ruta central, por no colaborar con la guardia costera libia. Desde esta perspectiva, da igual quién haya detrás de la guardia costera o en qué condiciones se realicen los rescates. Es una cuestión de competencias, y ahora —argumentan las autoridades— las competencias son suyas.

Dos ejemplos de estas acusaciones son los casos del *Iuventa*, un barco de rescate de un grupo de activistas alemanes, y el *Open Arms*, de la ONG badalonesa. En el primer caso, en julio de 2017, las autoridades italianas confiscaron el barco acusándolos de trabajar con los traficantes, de los que supuestamente habrían recibido los inmigrantes con el objetivo de llevarlos a Europa. En el segundo caso, en marzo de 2018, el barco *Open Arms* fue retenido en Sicilia, también por promover la inmigración irregular, pero esta vez acusado de no colaborar con la guardia costera libia.

Esta criminalización de las ONG no es única ni exclusiva de la ruta central y del gobierno italiano, en aquellos momentos dominado por el entonces ministro de Interior Matteo Salvini. En 2019, la

embarcación *Open Arms* fue inmovilizada en el puerto de Barcelona alegando razones técnicas. Con una opinión pública especialmente favorable a “salvar vidas en el Mediterráneo”, el Gobierno español (el mismo que meses antes había dado la bienvenida al *Aquarius*, al que se cerró la entrada en los puertos italianos) retuvo la embarcación, eso sí, sin las gesticulaciones políticas de Salvini y argumentando razones técnicas, que buscaban matar el tema por la vía administrativa.

Decíamos que las ONG llegaron al Mediterráneo bajo el paraguas de la Operación Mare Nostrum para asistir o trabajar bajo la coordinación de las autoridades italianas. La progresiva retirada del Gobierno italiano primero y de la Unión Europea después hizo que las ONG fueran ocupando poco a poco su lugar. Si en 2015 las ONG realizaban un 14% de los rescates en la ruta central del Mediterráneo, en 2017 el porcentaje superó el 40%⁴. Desde 2019, fruto de este proceso de criminalización y con varios procesos judiciales en marcha, a duras penas quedan ONG en el Mediterráneo. El mar ha quedado desierto. Solo hay los barcos mercantes y las guardias costeras del sur.

5. Islas prisiones en frontera (2016-2021)

Con el acuerdo entre la UE y Turquía, los campos de refugiados en las islas griegas se convirtieron en agujeros negros de derechos fundamentales. Los medios de comunicación y las principales organizaciones locales e internacionales lo han denunciado sistemáticamente: desde el hacinamiento y las temperaturas invernales sin agua caliente ni calefacción (quién no recuerda las tiendas bajo la nieve), hasta la falta de higiene, nutrición limitada, asistencia médica inadecuada y altos niveles de inseguridad en los campos. En los últimos años, estas condiciones han empeorado (todavía más) dado el aumento del número de llegadas y los criterios cada vez más restrictivos a la hora de transferir a las personas más vulnerables hacia el continente.

No es un problema de incapacidad y recursos. Según algunos expertos, Grecia concentró en 2015 y 2016 la principal respuesta humanitaria de la historia, si lo medimos en costes por beneficiario. De hecho, Turquía tiene campos de refugiados en mejores condiciones. A lo largo de estos años, las autoridades griegas han argumentado que no quieren convertirse en el patio trasero de Europa, por lo que se niegan a desplegar una infraestructura más duradera. Las autoridades europeas, más o menos explícitamente, lo atribuyen a la ineficiencia de las autoridades griegas. Pero ninguna de ellas parece estar muy preocupada, por lo que se podría deducir que no les va mal: la situación de Grecia tiene un claro efecto disuasivo sobre aquellas personas que podrían pretender llegar.

Dos políticas construyen estas islas-prisiones en frontera: la política de retorno, que para poder aplicarse exige la retención de los que acaban de llegar en espacios geográficamente cerrados, y la política de indigencia, que parte de la asunción de que cuanto peores sean las condiciones de acogida, menos llegadas habrá. Estas mismas políticas, que son políticas europeas, se han aplicado también a las islas Canarias a partir de 2020. Son precisamente estas políticas, y no el aumento de las llegadas, lo que provoca crisis de recepción en estos espacios de frontera.

Decíamos antes que el acuerdo entre la UE y Turquía fracasó en su política de retornos. Tampoco la mayoría de las personas que han llegado a las islas Canarias a lo largo de 2020 y 2021 han sido devueltas. Estos bajos porcentajes tienen que ver, entre otras cosas, con el hecho de que los países de origen y tránsito (incluso cuando existe un acuerdo) no siempre colaboran. Actualmente, además, hay dos motivos más para no hacerlo: primero, las restricciones a la movilidad impuestas por el contexto de pandemia —pensemos, por ejemplo, en Marruecos. Y segundo, una población cada vez más indignada que empieza a culpar a las autoridades por su silencio y responsabilidad en las muertes. El ejemplo más reciente y evidente es el Senegal.

4. “La batalla de desgaste que Italia libra contra las ONG en el Mediterráneo”, *El País* (15 de mayo de 2018). https://elpais.com/internacional/2018/05/13/actualidad/1526242362_443394.html

El otro elemento que caracteriza estas islas-prisión son las políticas de indigencia, que tienden a convertir los sistemas de acogida en auténticos agujeros negros de derechos fundamentales. A menudo falla la asistencia jurídica y el derecho a la protección de refugiados y menores. Fallan también las condiciones de acogida. No es una cuestión menor. La Directiva sobre condiciones de acogida revisada (Directiva 2013/33/UE)⁵ obliga a los estados miembros a garantizar unas condiciones que “proporcionen a los solicitantes un nivel de vida adecuado que garantice la subsistencia y la protección de su salud física y psíquica” (artículo 17.2).

Finalmente, estas políticas de contención no solo afectan a los inmigrantes, sino también al conjunto de la población. La miseria de quien (mal)vive dentro de los campos acaba afectando también a las vidas de los que viven fuera. Con la sensación de que el gobierno y la UE los ha dejado solos, estos últimos tienden a culpar a las personas inmigrantes de todos sus males. Es una guerra entre pobres y olvidados. Es un conflicto sin fin, dado que la solución no está en manos ni de unos ni de otros. Aunque se produzca en los márgenes geográficos, aquí no hay políticas de contención que valgan, ya que sus efectos (en forma de votos hacia la extrema derecha) llegan más tarde o más temprano al centro.

En este sentido, Lesbos, Samos, Ceuta y Melilla y, ahora también, las islas Canarias tienen en común ser espacios de contención en las fronteras externas de la Unión Europea. Más allá de retener a las personas inmigrantes, en estas “islas jaula” —tal como las denominaba Ana Oramas, diputada de Coalición Canaria en el Congreso de los Diputados— se cruzan muchas de las crisis que afectan actualmente a Europa: la crisis demográfica de una Europa vacía o vaciada que expulsa a sus jóvenes; la crisis económica de aquellas zonas afectadas por la desindustrialización o los procesos de globalización y a menudo excesivamente dependientes del monocultivo del turismo; la crisis política de una ciudadanía que se siente desatendida por sus representantes políticos; y finalmente, la crisis migratoria, que, a pesar de ser la menos grave, es, al mismo tiempo, la más visible, de modo que la persona inmigrante tiende a convertirse en la cabeza de turco de todo el resto. Sin duda, son demasiadas crisis para tan poco espacio.

6. La frontera descarada (2020)

Desde el año 2020, coincidiendo con la pandemia de la COVID-19, el estado griego dejó de buscar subterfugios. Se quitó definitivamente la máscara para operar a cara descubierta. Así, el mes de febrero de aquel año el gobierno heleno decidió responder brutalmente contra las personas que intentaban cruzar la frontera en la zona del río Evros. A principios de marzo, Atenas decidió suspender el derecho de asilo. Estas medidas sin precedente se justificaron de dos maneras. Por una parte, se recurrió al viejo argumento de que la entrada irregular justifica el retorno irregular, es decir, sin tener que garantizar derechos tan básicos como el acceso a la protección internacional. Por la otra, estas medidas se justificaron también desde la lógica de guerra. Bruselas acusó a Erdogan de utilizar a los refugiados como armas de guerra, pero no dudó en legitimar del mismo modo la respuesta brutal del gobierno griego: “agradezco a Grecia que sea el escudo de Europa”, dijo la presidenta de la Comisión Europea Von der Leyen al final de su visita a la zona. Sin la posibilidad de solicitar asilo, las personas migradas se convierten en objetos fácilmente “detenibles” y “deportables”. El miedo a la pandemia permitió también justificar lo injustificable hasta entonces: desde el cierre de los campos de refugiados a la retirada de las ONG de ayuda humanitaria.

En agosto de ese mismo año, diferentes medios de comunicación publicaron la noticia (con pruebas contundentes) de que el gobierno griego había abandonado a decenas de personas refugiadas en el mar en tiendas flotantes a la espera de que los guardacostas turcos las retornaran a Turquía. Incumpliendo lo que exige el derecho internacional, no habían tenido acceso a los procedimientos de asilo. Habían sido embarcadas y abandonadas a la deriva aprovechando la noche y en manos de encapuchados. Son prácticas ilegales de un estado griego que ha perdido definitivamente la vergüenza. Detrás del Gobierno griego, de nuevo encontramos a la Unión

5. Accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=ES>

Europea. A partir de material gráfico y correos electrónicos de varios agentes, la revista alemana *Der Spiegel* denunciaba la implicación de Frontex en varios de estas devoluciones en caliente.

Junto con las devoluciones en caliente, ilegales y realizadas de manera brutal, en 2020 también han sido noticia las muertes en el Mediterráneo central por omisión de las guardias costeras de los países más próximos. Tal como decíamos, el naufragio del 21 de abril, con 130 fallecidos, es el ejemplo más flagrante. Ni Roma, ni La Valeta ni Trípoli respondieron a las demandas de socorro. Se ha dicho que un avión de Frontex se acercó, pero que no emitió ningún mensaje de advertencia. El barco humanitario *Ocean Viking*, de la organización francesa SOS Mediterranée, y tres barcos mercantes se lanzaron al rescate. Cuando llegaron, sin embargo, ya era demasiado tarde. Solo pudieron recuperar 13 cadáveres.

En resumen, cinco años después de la mal llamada “crisis de los refugiados”, la vulneración de derechos fundamentales no parece hacer dudar a nadie. Ante la disyuntiva sobre qué es lo primero, si el derecho a la vida (y a una vida digna) o el derecho de los estados a defender sus propias fronteras, la balanza parece decantarse hacia lo último. Da igual cuantos informes denuncien no solo lo que es moralmente reprochable, sino directamente ilegal. Parece que a los Estados les da lo mismo, tal debe ser su sentimiento de impunidad. Ya no hay que disimular. La iliberalidad de las llamadas *democracias liberales* ya es una evidencia incontestable.

7. Y las ciudades ¿dónde quedan?

En 2015, con la llegada de más de un millón de solicitantes de asilo en plena crisis de recepción de refugiados en Europa, muchas ciudades tomaron un papel preponderante. Aunque el asilo es una competencia eminentemente nacional, la saturación de los sistemas de recepción llevó a muchas administraciones locales a poner en marcha servicios alternativos. Muchas ciudades italianas, por ejemplo, desarrollaron políticas locales para dar respuesta a la presencia de solicitantes de asilo en sus calles, ya fuera porque estaban en tránsito hacia otros países, a la espera de formalizar la solicitud o, que habiéndola realizado, no cumplían los criterios para entrar en los sistemas estatales de acogida.

En otros casos, las acciones solidarias de la ciudadanía precedieron a las políticas. En Berlín, por ejemplo, se crearon más de 150 iniciativas para acoger a los refugiados que acababan de llegar. En estos casos, las administraciones locales tendieron a desplegar funciones de coordinación entre las diferentes iniciativas ciudadanas. La relación no siempre fue fácil: con el tiempo, las iniciativas ciudadanas fueron desplazadas por servicios públicos y entidades sociales reconocidas, con una definición a menudo mucho más restrictiva sobre quién y en qué medida se podía atender.

Pero desde 2015 las ciudades —aquellas que se autoproclamaron *ciudades acogedoras*, que evidentemente no lo son todas y quizás, de hecho, son minoría— dieron un paso importante: mientras que hasta entonces los municipios se habían dedicado a la gestión de sus ciudades, desarrollando políticas más o menos dentro de sus competencias y más o menos en línea con las políticas nacionales, en el contexto de la crisis de recepción de 2015 algunas ciudades empezaron a confrontar sus gobiernos nacionales, también en el ámbito político y de las políticas de frontera. Por ejemplo, en agosto de 2015 la alcaldesa de Barcelona, Ada Colau, denunció a la Unión Europea y a sus estados miembros por sus “políticas de la vergüenza” y reclamó insistentemente un papel más importante de las ciudades en las políticas de recepción de refugiados.

Con respecto a las muertes en el Mediterráneo, algunas ciudades denunciaron a sus propios gobiernos y ofrecieron sus puertos (de forma simbólica, ya que no es competencia suya) a las embarcaciones de rescate humanitario sin permiso para desembarcar. Así, por ejemplo, a lo largo de la primavera y el verano de 2018, ciudades italianas como Palermo o Nápoles denunciaron la política del ministro del Interior italiano Matteo Salvini en contra de las ONG de salvamento marítimo, y otras como Barcelona y Valencia pidieron al gobierno español del PSOE que abriera sus puertos. Son ejemplos de cómo en los últimos años algunas ciudades europeas se han

convertido en sujetos políticos, esta vez también en cuestiones de control fronterizo y políticas migratorias.

Barcelona ha sido especialmente activa en la denuncia de las muertes en el Mediterráneo y acompañando a la ONG de salvamento marítimo Open Arms. En 2019, por ejemplo, el Ayuntamiento firmó un convenio con Open Arms para financiar (con casi 500.000 euros) sus operaciones de rescate en el Mediterráneo central. A principios de 2021, el Ayuntamiento de Barcelona se incorporó a la causa de Open Arms contra Matteo Salvini, que ordenó bloquear el barco de rescate con 130 naufragos a bordo durante el verano de 2019. Junto con Open Arms, el consistorio reclama daños económicos y morales.

8. ¿Y las ciudades, lo harían mejor?

¿En este contexto, hasta qué punto las ciudades representan o podrían representar la alternativa? ¿Hasta qué punto, tal como reivindica Benjamin Barber (2013), las ciudades lo harían mejor? Por su naturaleza, las ciudades son diferentes.

En primer lugar, el estado nación gobierna sobre un territorio y las ciudades lo hacen sobre personas. Mientras que la comunidad nacional coincide con la territorial, haciendo de la defensa de sus fronteras una defensa del “*nosotros*”, las ciudades son, por definición, espacios cruzados por una alta movilidad. Las ciudades no tienen fronteras. Una ciudad son el conjunto de personas que conviven en esta en un momento determinado.

Precisamente por ello, y esta es la segunda diferencia, la ciudadanía urbana es, por definición, más inclusiva. Es ciudadano o ciudadana quien vive en una ciudad, independientemente de sus orígenes, pertenencias y a menudo también, papeles. Si bien el concepto de *ciudadanía* es por definición excluyente —incluye a los de dentro para excluir a aquellos que quedan fuera—, la ciudadanía urbana desdibuja los límites. Finalmente, las ciudades son diferentes también cuando hablamos de seguridad.

Mientras que las políticas migratorias se justifican por el miedo al “*otro*” y la defensa de la seguridad propia por encima de la seguridad del resto, las ciudades saben por experiencia propia que la seguridad a largo plazo solo se puede construir desde la inclusión de unos y otros. La inclusión es la otra cara de la seguridad, tal como la exclusión acaba siendo la otra cara del conflicto.

Ahora bien, ¿cómo hacer de estas diferencias la base para un nuevo paradigma de gobernanza global de las migraciones? Externamente, es necesario construir una verdadera alianza de ciudades que vaya más allá de la gesticulación política y el *branding* de cada una de ellas en la arena internacional. Internamente, pasa por una verdadera política social que atenúe las desigualdades y luche contra la exclusión. Solo así podemos evitar que las ciudades acaben siendo caldo de cultivo de discursos xenófobos. No olvidemos derivas excluyentes también por parte de algunas administraciones locales: en Francia e Italia muchas ciudades han empezado a excluir a las personas extranjeras (incluyendo ciudadanía europea) de determinados servicios sociales; en España, algunos ayuntamientos dificultan la inscripción en el padrón de las personas inmigrantes en situación irregular o sin domicilio fijo.

Solo desde una verdadera política social las ciudades pueden convertirse en refugio, no solo para los que tienen que llegar, sino también para los que ya están. Ciudades que expulsan, ciudades que olvidan a parte de su ciudadanía, ciudades que abandonan, no pueden ser ciudades refugio. Se pueden declarar que lo son, pueden hacer de este tema una cuestión política con sus estados.

Pero sin “*políticas sociales*” no hay “política” que valga.

Bibliografía

BARBER, B. R. *If mayors ruled the world: Dysfunctional nations, rising cities*. New Haven: Yale University Press, 2013.

GARELLI, G., TAZZIOLI, M. "Choucha beyond the Camp: Challenging the Border of Migration Studies". N. De Genova (ed.). *The Borders of "Europe". Autonomy of Migration, Tactics of Bordering*. Durham: Duke University Press (2017), p. 165-184.