

De la “crisis de los migrantes” de 2015 a la gobernanza europea de las fronteras: el caso de las políticas de control y gestión de la migración irregular en Grecia*

Nikolas Kouloglou**
Ouassim Hamzaoui***

* Los autores confirman que, por el momento, no existen Juntas de Revisión Institucional (IRB) en ciencias políticas, ni en la Universidad de Aviñón ni en las universidades francesas en general. Sin embargo, las entrevistas realizadas para la investigación cumplen con el Reglamento General de Protección de Datos (GDPR) de la ley y el reglamento de la UE para la privacidad de los datos, y con la ley francesa n.º 78-17 de la Commission Nationale de l’informatique et des libertés, el organismo regulador nacional francés para la privacidad y el almacenamiento de datos. A este respecto, se elaboró un protocolo de entrevista con la ayuda del responsable de protección de datos de la Universidad. Se obtuvo el consentimiento verbal de los participantes para la publicación de este artículo dentro de los límites de este marco legal y reglamentario. Los autores declaran no tener ningún conflicto de intereses potencial.

La investigación para este artículo recibió el apoyo financiero parcial del Instituto de Ciencias Jurídicas, Políticas, Económicas y de Gestión (JPEG UPR-3788) de la Universidad de Aviñón, en Francia.

** Doctor, Université Sorbonne Paris Nord. Investigador posdoctoral, Centrale Supélec-Université, Paris Saclay (Francia). [nikolas.kouloglou@univ-avignon.fr]; [https://orcid.org/0000-0001-8217-0756].

*** Doctor, SciencesPo Grenoble. Profesor asociado, Avignon Université (Francia). [ouassim.hamzaoui@univ-avignon.fr]; [https://orcid.org/0009-0001-8386-3914].

Recibido: 13 de noviembre de 2023 / Modificado: 6 de febrero de 2024 / Aceptado: 16 de febrero de 2024

Para citar este artículo:

Kouloglou, N. y Hamzaoui, O. (2024). De la “crisis de los migrantes” de 2015 a la gobernanza europea de las fronteras: el caso de las políticas de control y gestión de la migración irregular en Grecia. *Oasis*, 40, 105-128.

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n40.06>

RESUMEN

Como consecuencia de la llamada “crisis de los migrantes”, que alcanzó su punto álgido durante 2015, las fronteras exteriores de la Unión Europea parecen encontrarse en una situación sin precedentes, o al menos histórica. Los flujos migratorios derivados de los diversos conflictos y situaciones de inestabilidad política en Oriente Próximo y Oriente Medio hicieron que cobrara especial relevancia la cuestión del tráfico ilícito de migrantes. Desde 2016, esto se ha manifestado en la creación de nuevas instituciones especializadas, como el European Migrant Smuggling Centre (EMSC), pero también en la intensificación del papel y la participación de Europol y Frontex en este ámbito.

Así, más allá de la escasez de elementos que permitan finalmente objetivar los efectos de estas políticas públicas sobre el control de la migración irregular, sentamos las bases para un análisis de los efectos políticos del control migratorio sobre la acción pública y el modelo de gobernanza que esta vehicula y sustenta.

En esta propuesta argumentamos que dicha “crisis” pone de relieve, de un modo sin precedentes, los vínculos que existen entre las políticas de inmigración y de seguridad, y, al hacerlo, explica la inexistencia de mecanismos de emergencia para la gestión de la migración irregular. En efecto, centrándonos en el caso de Grecia –país emblemáticamente afectado por esta “crisis”– demostraremos que, si bien logran reducir los flujos migratorios irregulares,

resultan ineficaces para eliminar las redes de contrabando, y que las políticas de contrabando de migrantes de la Unión Europea revelan la incesante reconfiguración del ejercicio de la soberanía política, al profundizar las lógicas y dinámicas de externalización del control fronterizo. La propuesta se basará en entrevistas semiestructuradas realizadas en 2022 y principios de 2023 a actores griegos y europeos de alto nivel de la policía nacional, la guardia costera, Europol y Frontex.

Palabras clave: UE-Grecia; políticas migratorias; seguridad fronteriza; tráfico de inmigrantes.

From the 2015 “Migrant Crisis” to European Border Governance: The Case of Irregular Migration Control and Management Policies in Greece

ABSTRACT

As a result of the so-called “migrant crisis” which reached its peak in 2015, the external borders of the EU seem to be in an unprecedented, or at least historical, situation. The migration flows resulting from the various conflicts and politically unstable situations in the Near and Middle East have made the issue of migrant smuggling particularly salient. Since 2016, this has manifested itself in the creation of new dedicated institutions, such as the European Migrant

Smuggling Centre (EMSC), but also in the intensification of the role and involvement of Europol and Frontex in this area.

Thus, beyond the lack of elements that finally allow us to objectify the impact of these public policies on the control of irregular migration, we lay the groundwork for an analysis of the political effects of migration control on public action and the model of governance that the latter conveys and supports.

In this proposal, we argue that this “crisis” highlights in an unprecedented way the links that exist between immigration and security policies, thus explaining the non-existence of emergency mechanisms for the management of irregular migration. Indeed, by focusing on the case of Greece—a country emblematically affected by this “crisis”—we will show that, while they succeed in reducing irregular migratory flows, they are ineffective in eliminating the smuggling networks, and that EU policies on smuggling reveal the constant reconfiguration of the exercise of political sovereignty, deepening the logics and dynamics of the externalisation of border control. The proposal is based on semi-structured interviews conducted in 2022 and early 2023 with Greek and European high-profile actors from the National Police, the Coast Guard, Europol and Frontex.

Key words: EU-Greece; migration policies; border security; migrant smuggling.

INTRODUCCIÓN

En el ejercicio del poder soberano pos-Westfaliano, las fronteras ya no son líneas que delimitan la soberanía estatal, sino espacios dinámicos cuyos límites son móviles y adaptables en respuesta a la “amenaza” percibida, por lo que es necesario proponer conceptos como “prefronteras” (Mendiola, 2022) y “zonas de frontera” (Ramos y Tapia, 2019). Estas nociones ponen de relieve que las fuerzas policiales y militares que operan en estas áreas mantienen la idea de que son, *a priori*, zonas de excepción debido al peligro o conflicto asociado al flujo de la vida cotidiana y al traslado de personas y mercancías (Ramos y Tapia, 2019). En la Unión Europea (UE), la aplicación concreta de estos conceptos se manifiesta en dos ámbitos: en primer lugar, en el espacio marítimo, mediante la práctica del *push-back*, que implica la negación de asistencia a embarcaciones que se encuentran en áreas de soberanía del Estado receptor de migrantes; y en segundo lugar, se concreta en la estrategia de externalización de las fronteras a través de acuerdos entre los Estados receptores y países de tránsito o vecinos (Mendiola, 2019). Ambas prácticas fronterizas y de la frontera implementan un proceso de “tercerización de la responsabilidad”, cuya principal justificación es evitar la saturación del sistema de asilo (Ruiz-Estramil, 2023).

Esta dinámica se refleja tanto en el surgimiento del movimiento “Sin fronteras” como en el desarrollo de políticas de “Fronteras inteligentes”. Si el activismo del movimiento “Sin fronteras” a finales de

los años noventa y principios de los 2000 (Alldred, 2003; Pécoud, 2017) puede entenderse como una protesta en contra de la “militarización” de las fronteras (Dijstelbloem, 2021), el programa político de “Fronteras inteligentes”, que nace con el acuerdo fronterizo entre Canadá y Estados Unidos en 2001 (Côté-Boucher, 2008), se basa en un fortalecimiento del control y de la seguridad fronteriza por el uso de tecnologías de información y de identificación, como la vigilancia digital (Côté-Boucher, 2019). Adoptado por la UE, se utiliza más específicamente para describir las tendencias emergentes en infraestructuras de control fronterizo basadas en datos, a menudo conocidas como vigilancia de datos (*data-veillance*) (Jeandesboz, 2016; Jeandesboz *et al.*, 2013).

Todo eso ilustra que las fronteras son entidades dinámicas que cambian no solo en términos geográficos, sino políticos, que se extienden a través de comunidades y sociedades (Cisneros, 2013; Dijstelbloem, 2021). Las fronteras están en constante evolución a medida que nuevas políticas de control reconfiguran y transforman las delimitaciones estatales (Dijstelbloem, 2021). En el continente europeo, el control fronterizo ha ayudado incluso a ampliar el alcance de la acción política de la UE, haciendo de las fronteras las manifestaciones físicas

de las interacciones tangibles de la colaboración sociopolítica entre la UE y los individuos o Estados ubicados a lo largo de sus límites (De Genova, 2017).

La “crisis de los migrantes”¹ de 2015 presentó un desafío excepcional tanto para las fronteras de la UE como para la soberanía de los países del sur de Europa. Grecia experimentó un aumento significativo en la llegada de migrantes por tierra y mar a sus fronteras, destacándose junto con Italia como los países que recibieron el mayor número de migrantes y solicitantes de asilo en Europa (IOM report, 2016, 2017, 2018, 2021). Al exponer las deficiencias en las políticas y los mecanismos de emergencia de la UE para gestionar los flujos de migrantes irregulares, la “crisis de los migrantes” resaltó la migración irregular y las redes de tráfico en las fronteras exteriores e interiores de la UE. Este fortalecimiento, en respuesta a la “crisis”, de las políticas contra el tráfico ilícito de migrantes reactiva el referencial (Jobert y Muller, 1987) de “securización de las migraciones” que cristalizó a principios de los años 2000 en el seno de la UE (Huysmans, 2000) y que establece vínculos e interacciones entre las políticas migratorias y de seguridad (Pastore y Roman, 2020; Zaiotti, 2016); lo anterior puso a los países del sur de Europa, en particular a Grecia debido a su proximidad a Turquía y al Medio Oriente,

¹ En nuestra investigación, hemos optado por utilizar el término “crisis de los migrantes” porque, en la literatura reciente, la migración se considera cada vez más una crisis en sí misma, en lugar de simplemente una “crisis migratoria”. Esta concepción se basa en un conjunto fragmentado, cambiante y cuestionado de acontecimientos, representaciones y prácticas que requieren modos específicos de gobernanza, lo que permite a los actores clave definirla de esta manera (Cantat *et al.*, 2023).

en una posición destacada como guardianes de los cruces fronterizos dentro de la Unión.

La literatura actual no proporciona una comprensión clara de si las políticas de migración y seguridad fronteriza aplicadas en respuesta a esta “crisis” son eficaces para gestionar la migración irregular o ilícita². Este artículo se propone llenar este vacío al examinar dos aspectos cruciales. En primer lugar, investiga el impacto de estas políticas en la acción pública europea y en el modelo de gobernanza. En segundo lugar, explora sus efectos en las actividades de tráfico ilícito de migrantes. ¿Cuáles son los efectos de las políticas europeas y griegas de control de la migración en la acción pública y el modelo de gobernanza en las fronteras exteriores de la UE?

Este artículo argumenta que la “crisis” actuó como un catalizador para el desarrollo de una serie de nuevas medidas migratorias y de seguridad fronteriza. Profundizando las lógicas y dinámicas de externalización del control fronterizo, estas políticas han llevado a una continua reconfiguración de la soberanía política en la UE y sus fronteras exteriores. En línea con las directivas de

la UE y la urgencia de la situación, Grecia adoptó un nuevo conjunto de políticas y estableció el Ministerio de Política de Inmigración en noviembre de 2016, que se convirtió en enero de 2020 en el Ministerio de Inmigración y Asilo. A nivel europeo, la European Border and Coast Guard Agency (Frontex) inició la formación de un nuevo cuerpo de agentes especializados en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y las actividades de migración irregular. Sin embargo, tanto las políticas de la UE como las griegas no han logrado reducir eficazmente las actividades de tráfico ilícito de migrantes.

Para arrojar luz sobre estas cuestiones, se llevaron a cabo una serie de entrevistas semiestructuradas (n = 6)³ entre 2022 y 2023 con actores clave de alto nivel de la policía nacional griega, la guardia costera, la European Union Agency for Law Enforcement Cooperation⁴ (Europol) y Frontex. A través de estas entrevistas, el artículo tiene como objetivo analizar los efectos de las políticas de control de la migración en la acción pública griega y europea, proporcionando nuevas perspectivas desde el punto

² Generalmente confundidos, los términos migración irregular y migración ilícita (o ilegal) presentan diferencias conceptuales y legales. La migración irregular es aquella que se realiza en secreto, sin cumplir con normas y procedimientos establecidos por los Estados para gestionar los flujos migratorios de manera ordenada, ya sea inmigración, tránsito o emigración. La migración ilegal tiene las mismas características que la migración irregular, con la diferencia de que se considera al migrante como una persona que tiene un comportamiento específico –particularmente en términos de falsificación de documentos o uso fraudulento de documentos auténticos–, que establece su deseo de infringir voluntariamente las reglas de la ley migratoria (Elmadmad, 2008).

³ En la tabla (sección de diseño y metodología) se explica en detalle nuestro enfoque y la selección de las personas entrevistadas.

⁴ Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial.

de vista de los actores de campo. También implica explorar el impacto de estas políticas en las prácticas del tráfico ilícito de migrantes.

REVISIÓN DE LA LITERATURA

TRÁFICO DE MIGRANTES Y POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA EL TRÁFICO DE MIGRANTES: EVOLUCIONES QUE SE RESPONDEN MUTUAMENTE

Con la intensificación de los controles migratorios y fronterizos a nivel internacional, las actividades de tráfico de migrantes se han estructurado, organizado y “profesionalizado” (UNODC, 2017), lo que a su vez ha llevado a su “criminalización” (Triandafyllidou y Maroukis, 2012). Estas actividades involucran a redes de delincuencia organizada, así como a individuos solitarios dedicados a actividades ilegales (Achilli, 2015). La lucrativa naturaleza del negocio⁵ del tráfico de migrantes ha generado una mayor demanda, especialmente a medida que el cruce ilegal de fronteras se ha vuelto más difícil debido a la intensificación de los controles en las fronteras exteriores y a otras medidas de seguridad también en la

UE (Europol report, 2020, 2022; Luyten y Smialowski, 2021). Dentro de la UE, las autoridades y los investigadores se han centrado principalmente en el tráfico de migrantes a través de Libia, considerándolo un punto crítico, pero a menudo se ha prestado poca atención al análisis de las dinámicas en otros países, como Túnez, Argelia, Marruecos y Turquía, en relación con Grecia (Sanchez *et al.*, 2019).

De hecho, la UE, centrándose en la “criminalización” de la migración irregular y considerando las redes de tráfico de migrantes como una amenaza para la seguridad (Achilli, 2015; Sanchez *et al.*, 2019), promueve la implementación de políticas públicas que regulan muchas actividades, especialmente en las zonas fronterizas (Triandafyllidou, 2018). Estas políticas son una parte integral de la estrategia europea de control de la migración (Ruhrmann y FitzGerald, 2017). No obstante, ¿las medidas de emergencia implementadas por la UE tienen como objetivo abordar la “crisis de los migrantes” de 2015 o más bien establecer normas para una política migratoria europea a largo plazo?⁶

⁵ Cabe señalar que el control migratorio y la gestión de fronteras, así como de *hotspots* o centros de detención, también se han convertido en oportunidades lucrativas para los prestadores de las agencias o fuerzas que ejercen dicho control o gestión (Andersson, 2014, 2018; Izcara, 2019; Kouloglou, 2023).

⁶ Cuando se llevó a cabo la investigación y redacción de este artículo, aún no se había alcanzado un acuerdo político entre el Consejo y el Parlamento Europeo (20 de diciembre de 2023) (European Commission, 2023). Es interesante observar que el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la UE ha incorporado algunas de las medidas *ad hoc* de emergencia que se implementaron en el período 2015-2016, especialmente los controles biométricos en la frontera exterior y en los *hotspots*. Reforzando las políticas contra la migración irregular, estas medidas se consideran una respuesta en casos de “crisis” y saturación del sistema de asilo, remitiendo la decisión de definir tal o cual contexto como “crisis” a los Estados miembros.

Desde 2015, la estrategia de externalización de la UE ha tomado forma con la adopción del Nuevo Pacto para la Migración y el Asilo⁷ (Ruiz-Estramil, 2023), junto con un refuerzo de la cooperación con terceros países, lo que ha introducido el enfoque *hotspot* como un nuevo mecanismo de gobernanza migratoria (Vradis *et al.*, 2020). La declaración conjunta con Turquía, la cooperación multimodal con Libia, el Joint Way Forward con Afganistán y la colaboración con Níger como parte de la misión de la European Conference on Antennas and Propagation (EUCAP Sahel) (Moreno-Lax, 2020; Pastore y Roman, 2020) forman parte de la estrategia de externalización para el control de la migración y la lucha contra el tráfico de migrantes.

En la UE, la relación entre estas políticas de gobernanza migratoria y el tráfico de migrantes cobró importancia después de la “crisis de los migrantes” de 2015, lo que llevó a los investigadores a profundizar en sus lógicas y dinámicas (Sánchez *et al.*, 2019) en estos aspectos. El tráfico de migrantes también se convirtió en una prioridad en los planes de acción de la UE después de 2015, y posteriormente se incorporó a la Agenda Europea de Migración, que está estrechamente relacionada con la Agenda Europea de Seguridad (Luyten y Smialowski, 2021). Sin embargo, el Plan de Acción Renovado de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (2021-2025) tiende a presentar la migración irregular como un delito, dejando de lado los desafíos relacionados con el acceso

a vías legales y regulares para refugiados y migrantes (Arrouche *et al.*, 2021).

Como resultado de estas medidas y debido al brote de la pandemia de covid-19 en 2020, inicialmente se interrumpieron muchas actividades de tráfico de migrantes en las fronteras de la UE. No obstante, las partes interesadas y los responsables políticos de la UE expresaron su preocupación de que la pandemia proporcionara a las redes de tráfico ilícito la oportunidad de mejorar sus prácticas y explotar a poblaciones vulnerables (Sanchez y Antonopoulos, 2023). La pandemia y el subsiguiente cierre de las fronteras exteriores e interiores de la UE llevaron a las autoridades de la UE a prever un posible aumento en la “digitalización” del tráfico de migrantes, con diversas formas de organización que se desarrollan en el ciberespacio y a través de canales de la “red oscura” (Europol report, 2022; Sanchez y Antonopoulos, 2023).

¿UN NUEVO ENFOQUE DE LA UE TRAS LA “CRISIS” MEDITERRÁNEA DE 2015?

La crisis mediterránea de 2015 desencadenó cambios significativos en las políticas de la UE para hacer frente a la llegada de migrantes y la proliferación de actividades ilegales. Estos cambios incluyeron la creación del European Migrant Smuggling Centre⁸ (EMSC), la declaración UE-Turquía como una normalización de la estrategia de externalización y la adopción del enfoque *hotspot*.

El European Migrant Smuggling Centre (EMSC)

El EMSC fue establecido en febrero de 2016 bajo la dirección de Europol. Este centro de inteligencia estratégica se concibió con el propósito de asistir a los Estados miembros de la UE en la lucha contra el tráfico ilegal de migrantes y en la creación de alianzas regionales con los países de origen y tránsito para la implementación de medidas contra el tráfico ilícito (Europol report, 2017). En principio, su función es similar a la del Centro contra el Tráfico y la Trata de Personas (HSTC) del ICE en Estados Unidos, que también colabora con Interpol, Europol y Frontex. A pesar de su importancia, la institucionalización del EMSC como parte de un proceso de “agencificación” de las políticas europeas, entendida como una especialización burocrática vertical a nivel comunitario (Berthelet, 2022)⁷, no parece haberse traducido en una amplia difusión de sus funciones y responsabilidades entre las agencias encargadas de hacer cumplir la ley y las autoridades estatales pertinentes.

Los agentes del centro han observado la alteración de las rutas de tráfico, reflejando los cambios inducidos por la declaración UE-Turquía y el renovado acuerdo entre Italia y Libia, con un aumento en

las llegadas a las Islas Canarias⁸ y la ruta del Mediterráneo Central (Europol report, 2020). También se ha observado la aparición de Chipre en 2021 como ruta principal para los contrabandistas, así como la continua relevancia de la ruta de los Balcanes Occidentales y, especialmente, de Bielorrusia (Europol report, 2022). Se observa aquí –como en otras regiones del mundo donde el control fronterizo se volvió más riguroso y sofisticado, y el cruzamiento de las fronteras más difícil para los migrantes– una adaptación de las estrategias de tráfico mediante una desviación de las rutas migratorias (Achilli y Sanchez, 2017; Kouloglou, 2023; Kuschminder y Triandafyllidou, 2020; Triandafyllidou, 2018).

De la declaración UE-Turquía al auge de la externalización

La declaración UE-Turquía de 2016 tenía como objetivo reducir las llegadas de migrantes a Grecia, pero sus efectos han sido variados. Mientras que algunos migrantes optaron por rutas más peligrosas o quedaron varados en Turquía, las redes de tráfico se fortalecieron debido a los controles fronterizos más rigurosos (Charlot *et al.*, 2022; Dimitriadi, 2022; Tsakonas, 2021; Yildiz, 2021). La aplicación de la declaración

⁷ La aparición de diversas agencias temáticas, que se traduce en el despliegue de personal sobre el terreno, representa un refuerzo de la capacidad administrativa de la UE sin emplear directamente la Comisión ni el ámbito del pilar comunitario (Mehdi, 2020).

⁸ En plena “crisis” sanitaria debida a la pandemia de covid-19, la ruta canaria o africana occidental despunta principalmente entre septiembre de 2020 y enero de 2021, y se convierte en la vía de acceso preferente a la Unión Europea (Zapata, 2021).

introdujo obstáculos para acceder al asilo, lo que dio lugar a regímenes de inadmisibilidad y amenazas de readmisión (Parsanoglou, 2022). A pesar de sus intenciones, la influencia de la declaración UE-Turquía en la migración y el control fronterizo sigue siendo compleja, y sus impactos incluyen cambios en las rutas migratorias y un aumento en las actividades de tráfico (Yıldız, 2021).

Después de la “crisis de los migrantes” de 2015, los Estados vecinos de la UE y terceros países han empleado diferentes medidas coercitivas para negociar sus posiciones y maximizar sus beneficios de los acuerdos con la UE (Pastore y Roman, 2020). Una vez que la UE delega la responsabilidad del control de la movilidad de las poblaciones migrantes para garantizar un acceso más ordenado en sus fronteras exteriores, el foco de atención se dirige también hacia el exterior, ya que hay nuevos actores que influyen en esta movilidad (Ruiz-Estramil, 2023). Junto a Turquía, Jordania y Líbano han implementado estrategias similares para abordar la “crisis” de los refugiados sirios y llegar a acuerdos con la UE (Tsourapas, 2019). Cabe destacar que la externalización del control de la migración y la transnacionalización de las políticas de seguridad fronteriza están evolucionando hacia respuestas estandarizadas, que no se limitan a medidas de gestión de crisis. Además, el concepto de externalización se está alejando

progresivamente de un enfoque centrado en el Estado para incluir agentes no estatales, como ONG y empresas de seguridad privadas, que asumen diversas funciones en las tareas de control de la migración (Cobarrubias *et al.*, 2023).

Enfoque *Hotspot*: ¿una normalización de estas políticas?

La creación de *hotspots* en Grecia⁹ y en Italia¹⁰ surgió como una estrategia innovadora de gobernanza de la migración en respuesta al aumento de las llegadas, pero que reavivaron preocupaciones humanitarias dentro de la gestión de la migración (Pallister-Wilkins, 2020). Inicialmente, estos centros actuaron como espacios semicarcelarios, gestionando la movilidad y recopilando datos (Jeandesboz y Pallister-Wilkins, 2016). Aunque la intención era combatir las redes de tráfico, esto condujo a controles más estrictos que afectaron las solicitudes de asilo y los movimientos secundarios (Parsanoglou, 2022; Tazzioli y Garelli, 2020). Como resultado, las autoridades nacionales y de la UE adoptaron una estrategia de “fronterización” del control migratorio, enfocándose en el cumplimiento de los Reglamentos de Dublín y operando más cerca de las fronteras interiores de la UE, al mismo tiempo que mantienen cierta distancia con las organizaciones de derechos humanos (Fassin, 2016; Mitchell y Sparke, 2020).

⁹ En las islas del Egeo cercanas a Turquía, como Lesbos, Quíos, Samos, Leros y Kos.

¹⁰ En las islas de Sicilia y Lampedusa, y en Taranto.

El propósito de estos puntos críticos era proporcionar alojamiento temporal y acelerar la tramitación de las solicitudes de asilo (Vradis *et al.*, 2020). En el caso de Grecia, la influencia del enfoque *hotspot* en la gobernanza de la migración se denomina *pop-up governance*, y refleja las prácticas adaptativas de la UE y las autoridades locales para hacer frente a los desafíos apremiantes (Papada *et al.*, 2020). No obstante, después de la declaración UE-Turquía, los *hotspots* en Grecia se convirtieron en lugares de readmisión, donde los migrantes experimentan restricciones a su libertad (Parsanoglou, 2022). Esto resultó en violentas protestas entre los migrantes y la policía nacional en varios *hotspots*.

DISEÑO Y MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN

La investigación se basa en entrevistas cualitativas (n = 6) (tabla–lista de las entrevistas) realizadas entre 2022 y 2023 a actores de alto nivel de Grecia y Europa, incluyendo miembros de la policía nacional (E1 y E2), guardacostas (E3), Europol (E4) y Frontex (E5), así como un agente de la European Union Agency for Fundamental Rights¹¹ (FRA), cuyo trabajo se lleva a cabo en estrecha colaboración con las dos agencias anteriores (E6)¹². Las entrevistas emplearon un formato semiestructurado, tanto las presenciales como las realizadas a distancia, y

exploraron una variedad de temas, desde los antecedentes de los participantes hasta las políticas de seguridad fronteriza y lucha contra el tráfico de migrantes. Además, investigamos la cooperación entre Europol, Frontex y las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la ley, así como el papel del EMSC y la influencia de terceros países en la regulación de la migración, las políticas externalizadas y las razones detrás de la migración irregular.

No siempre resultó sencillo obtener el consentimiento de estos agentes para llevar a cabo las entrevistas, ya que siguen desempeñando sus funciones y, por esta misma razón, mostraron cierta reticencia a expresar opiniones o, en algunos casos, señalaron rápidamente que no deseaban responder debido a que ciertos aspectos excedían sus áreas de competencia profesional estrictamente definidas¹³. Las personas entrevistadas fueron específicamente seleccionadas debido a sus roles institucionales, su conocimiento y experiencia en migración y seguridad fronteriza, así como su participación en operaciones de campo. Todas las entrevistas fueron transcritas y posteriormente traducidas del griego a varios idiomas para su posterior análisis.

Los resultados se dividieron en tres bloques, que abordaron aspectos específicos de la gestión migratoria y permitieron una comprensión completa de las dimensiones

¹¹ Agencia Europea de Derechos Fundamentales.

¹² Para mejorar la fluidez del artículo y facilitar su lectura, las entrevistas se citarán por las siglas de identificación indicadas en la tabla.

¹³ Por lo tanto, en esta investigación hemos optado por mantener el anonimato de las personas entrevistadas.

TABLA 1. LISTA DE LAS ENTREVISTAS

Identificación	Función	Sector	Fechas de entrevistas
E1	Policía Nacional	Dirección General de Extranjería en el Ática, Atenas	20 de octubre de 2022
E2	Policía Nacional	Jefe de la Oficina de Asuntos Europeos Dirección de Cooperación Policial Internacional de la policía griega	13 de marzo de 2023
E3	Guardacosta	Suboficial de la Guardia Costera Isla de Symi	15 de noviembre de 2022
E4	Europol	Experto nacional en comisión de servicio de Europol en la isla de Quíos	12 de diciembre de 2022
E5	Frontex	Coordinador local de Frontex en Quíos	11 de noviembre de 2022
E6	FRA	Agencia Europea de Derechos Fundamentales en Viena	7 de octubre de 2022

polifacéticas del control fronterizo. El primer bloque exploró el impacto de la “crisis de los migrantes” en las políticas griegas y europeas, los objetivos de las políticas griegas y el aumento de las medidas contra el tráfico de migrantes. El segundo bloque profundizó en las interacciones entre las agencias nacionales y Europol/Frontex, centrándose en la toma de decisiones y los desafíos operativos. El tercer bloque recogió opiniones sobre las políticas de migración externalizadas de la UE, el papel del EMSC y la participación de terceros países en la gobernanza de la migración.

Las perspectivas de estos actores de alto nivel proporcionaron información valiosa sobre la reconfiguración de las instituciones y la evolución de las políticas como respuesta a la “crisis de los migrantes” de 2015, especialmente en Grecia¹⁴. Al incorporar sus puntos de vista y analizar sus respuestas, el

estudio proporciona una comprensión más profunda de las complejidades en torno a la gobernanza de la migración en Grecia y sus implicaciones para el contexto europeo más amplio. Se observa una mayor “europeización” de la intervención de las agencias relevantes en el control migratorio y la seguridad en la frontera, tanto en las funciones rutinarias burocráticas como en las operaciones de campo, lo que permite a los agentes europeos intervenir al mismo nivel que los nacionales.

RESULTADOS EMPÍRICOS

MODELO DE GOBERNANZA PREVENTIVA DE LAS MIGRACIONES: ENTRE LA EXTERNALIZACIÓN Y EL PAPEL EMERGENTE DEL EMSC

El tema de la externalización de la política migratoria europea y la atribución de tareas

¹⁴ Nuestra investigación se centra en los cambios institucionales y otros durante la “crisis de los migrantes”, como la implementación de los *hotspots* y el incremento del involucramiento de Frontex, Europol y del FRA, también en la política de migración y seguridad fronteriza de Grecia durante la “crisis de los migrantes”, y que siguieron vigentes desde entonces.

de control migratorio y aseguramiento de los flujos migratorios a países no europeos genera debate entre las agencias griegas y europeas. De hecho, encontramos opiniones diversas y a veces conflictivas entre las personas que entrevistamos:

Se plantea la cuestión de la “externalización” de las fronteras y el plan de acción de la Unión Europea contra el tráfico de personas, que sugiere medidas para evitar la persecución de quienes brindan asistencia a los migrantes. Sin embargo, es fundamental mantener los protocolos de seguridad existentes para evitar cualquier acusación de complicidad en el tráfico de migrantes. Es esencial conciliar las preocupaciones humanitarias con los procedimientos de seguridad establecidos. (E1)

Debemos debatir la “externalización” de la política de seguridad migratoria más allá de las fronteras exteriores de la UE, ya que representa un enfoque que merece atención en la lucha contra la migración ilegal. Creo firmemente que este enfoque tiene el potencial de proporcionar una solución al problema de la migración ilegal. (E5)

Considero que la seguridad exterior de cada país no debe confiarse a otra organización u organismo que no esté bajo el control, la supervisión y la autoridad de cada Estado. La seguridad no consiste sólo en evitar la entrada de personas ilegales, sino también en proteger a los nacionales de cada país de todo tipo de peligros y factores imprevisibles. Los únicos que pueden garantizar la seguridad son el ejército, la policía y los guardacostas de cada país. No debemos poner en riesgo la sensación de seguridad de los ciudadanos, residentes y visitantes de un país. (E4)

Así, mientras algunos ven la estrategia de externalización como el componente de un programa de acción pública que, conciliando medidas de seguridad y preocupaciones humanitarias limitaría la criminalización de la solidaridad o el rescate de inmigrantes irregulares (Cusumano y Villa, 2021; Penchaszadeh y Sferco, 2020), otros la caracterizan como un dispositivo de securización en contra de la migración ilícita, pero difieren en cuanto a su eficiencia o relevancia. Asimismo, se plantea un posible vacío de comunicación entre las instituciones europeas y las autoridades nacionales, así como las agencias encargadas de hacer cumplir la ley: “Este asunto [*i.e.* las estrategias de externalización] no entra en el ámbito de mis responsabilidades y obligaciones legales. No cuento necesariamente con información sobre este aspecto” (E3).

El papel del EMSC también ha planteado nuevos desafíos y perspectivas. Su creación refleja tendencias emergentes en el tráfico de migrantes y la propensión a profundizar en el modelo de gobernanza de la migración y la seguridad fronteriza en la UE. En este sentido, un hecho notable que surge de nuestras entrevistas es que la mayoría de las personas entrevistadas no estaban familiarizadas con la función, los deberes y las responsabilidades del EMSC, creado en 2016. A pesar de su afiliación a Europol y Frontex, o de su participación activa en operaciones en el campo y en varios aspectos de los mecanismos de control de la migración, tenían un conocimiento limitado

del centro. Esta constatación plantea interrogantes sobre el nivel de conocimiento y difusión de la información relativa al EMSC entre los actores relevantes en el campo. Sugiere una posible brecha en la comunicación y coordinación entre los distintos organismos involucrados en las operaciones del control de la migración. Las respuestas de nuestras personas entrevistadas fueron relevantes: “No tengo conocimiento de ningún artículo específico” (E5); “No puedo proporcionar información sobre estos aspectos” (E3).

El papel creciente de terceros países, cada vez más numerosos, como parte de la estrategia de externalización de las políticas de migración y contención de los flujos sigue siendo una manifestación de la profundización del modelo de gobernanza de la migración de la UE en estos aspectos. En el caso de Grecia, como es evidente no solo por razones geográficas, sino también por razones histórico-políticas, la declaración UE-Turquía tiene una gran relevancia en el debate entre los agentes griegos y europeos:

La UE ha firmado 18 acuerdos de readmisión con 79 países de África, el Caribe y el Pacífico para el retorno de migrantes irregulares a sus países de origen. (E4)

Sin embargo, algunos terceros países, como Turquía, a menudo no cumplen con estos acuerdos y los utilizan como instrumentos de presión sobre la UE. Un ejemplo notable fue su intento de desestabilizar las regiones fronterizas de Grecia, como los incidentes de Evros en 2020. (E3)¹⁵

La falta de normas europeas explícitas sobre el vallado de las fronteras exteriores del espacio Schengen ha llevado a que algunos Estados miembros, como Marruecos, Rusia, países candidatos como la República de Macedonia del Norte, Serbia y Turquía, y un miembro de Schengen, Croacia, erijan barreras. El papel de Turquía es especialmente significativo debido a su larga y complicada historia con Grecia. La UE, por un lado, teme la afluencia de refugiados y migrantes, pero, por otro lado, valora las ventajas económicas de Turquía, como la mano de obra barata y la cooperación en programas de defensa. Esto ha llevado a un aumento gradual de los flujos migratorios, indicando una estrategia deliberada de instrumentalización de la migración desde Turquía, con eventos notables como la “Caravana de la esperanza”¹⁶ en 2019 y los incidentes en la frontera de Evros en 2020. (E2)

Observamos que las estrategias de control migratorio pos-2015 han profundizado el carácter preventivo de la estrategia de asegurar los flujos de poblaciones migrantes:

¹⁵ El agente se refiere a los incidentes que ocurrieron a finales de febrero y principios de marzo de 2020, cuando el gobierno turco anunció la apertura unilateral de sus fronteras con Grecia para permitir el paso de refugiados y migrantes que intentaban llegar a la Unión Europea.

¹⁶ El agente menciona que “en enero de 2019, los servicios de seguridad de Grecia observaron actividad en las redes sociales que alentaba a refugiados y migrantes a dirigirse hacia la frontera como parte de una acción denominada “Caravana de la esperanza”. Se les instaba a difundir la información de que el 5 de abril de 2019, Grecia abriría sus fronteras al mediodía”. Más información en López-Tomás (2019).

por un lado, la multiplicación y ampliación de los protocolos de externalización permiten contener y registrar los flujos de poblaciones inmigrantes incluso antes de su llegada al territorio de la UE y, por otro lado, la EMSC, como agencia de inteligencia, tiene encomendada la misión de informar sobre la evolución de las prácticas migratorias, también desde un punto de vista estratégico y geográfico, para permitir un ajuste de los movimientos y los métodos de control que se implementarán durante la construcción.

CUESTIONANDO LAS TRANSFORMACIONES OPERATIVAS Y ADMINISTRATIVAS: ENTRE LA GESTIÓN DE EMERGENCIA Y LA NUEVA POLÍTICA MIGRATORIA

Las principales reconfiguraciones institucionales inmediatas en Grecia y la UE, en respuesta a la “crisis” urgente de 2015, supusieron la creación de nuevos puestos y el fortalecimiento de las funciones de los agentes nacionales encargados de hacer cumplir la ley en el campo. Esto fue especialmente evidente en las islas griegas de Lesbos y Quíos, que servían como principales puntos de entrada en Grecia:

El año 2015 representó una prueba para el Gobierno griego, la UE y los organismos de primera línea como la policía nacional y la guardia costera. Debido a limitaciones de recursos humanos, tecnológicos e infraestructurales, gestionar la “crisis” se convirtió en una tarea abrumadora. Nos enfrentamos a responsabilidades como el registro,

la identificación, la toma de huellas dactilares y los trámites administrativos. Sin embargo, era prácticamente imposible manejar diariamente un número tan elevado de refugiados y migrantes. Como resultado, miles de personas quedaron sin identificar en las islas. Esto llevó a que la policía y la guardia costera griegas tuvieran que realizar comprobaciones adicionales, como la elaboración de perfiles, interrogatorios y verificaciones secundarias para determinar posibles vínculos con actividades delictivas o terroristas. (E2)

Desde 2015, Frontex, la agencia de la Unión Europea encargada del control de fronteras ha intensificado su presencia y acciones en Grecia en respuesta a los desafíos migratorios. Se creó el puesto de “agregado especial” en las islas de Quíos y Lesbos, zonas prioritarias para el Gobierno griego. Estos agregados especiales son funcionarios de la policía nacional con conexiones institucionales con Europol y acceso a su base de datos, lo cual marcó un cambio significativo. Actúan como intermediarios entre los agentes nacionales encargados de hacer cumplir la ley (policía y guardacostas) y los agentes de Frontex que operan en el campo a nivel local. (E1)

Soy un agente de policía con 27 años de experiencia destinado en Quíos. Mi función cambió significativamente a partir de 2015. Fui designado experto nacional en comisión de servicio de Europol en la isla debido a mi experiencia sobre el campo. También me convertí en formador de agentes de policía visitantes de Europol, tanto griegos como europeos, lo que brindó oportunidades para el intercambio de conocimientos y la exploración de nuevas perspectivas sobre el control de la migración. La “crisis” de 2015 provocó cambios bruscos y rápidos en nuestro papel sobre el campo. (E4)

A continuación, observamos también una reconfiguración de las instituciones a nivel nacional y una reestructuración de la jerarquía de las instituciones relevantes en cuestiones de migración:

Tras 2015, se produjeron reconfiguraciones institucionales significativas en el Gobierno griego, tanto a nivel local como nacional. Uno de los cambios más destacados fue la creación del Ministerio de Inmigración en 2016, que asumió muchas de las competencias que anteriormente estaban bajo la jurisdicción del Ministerio de Protección Ciudadana (Ministerio del Interior). Esta reestructuración fue una respuesta directa a la “crisis”. Antes de este cambio, Grecia carecía de instituciones especializadas para el procesamiento de solicitudes de asilo o para abordar los aspectos de seguridad relacionados con la migración. (E3)

A través de estos testimonios, se señala el carácter abrupto de la reconfiguración de la acción pública después de una “crisis” sin precedentes. Tanto las autoridades griegas como las europeas llevaron a cabo cambios profundos en términos de institucionalización del tema en la estructura administrativa y el funcionamiento operacional. Al hacer de la migración y la seguridad fronteriza dos caras de una agenda política única, se estableció un nuevo modelo de gobernanza migratoria en el cual se necesitaba contener los flujos y procesar los perfiles de los migrantes.

IMPLICACIÓN CRECIENTE DE LAS AGENCIAS EUROPEAS (FRONTEX–EUROPOL) EN LOS DISPOSITIVOS NACIONALES DE CONTROL FRONTERIZO DE MIGRACIONES

La interacción entre los agentes griegos y europeos proporciona una valiosa perspectiva tanto de los retos operativos como de los procesos de toma de decisiones en el campo:

En 2016, Grecia se convirtió en la primera nación de la UE en solicitar asistencia de las autoridades europeas en la gestión de la migración, obteniendo la aprobación del Consejo de la Unión Europea. La agencia especializada en control de fronteras de la Unión Europea, Frontex, ha desempeñado un papel crucial desde 2015. Los Estados miembros tienen la facultad de solicitar la intervención de Frontex u otras agencias europeas especializadas en control de fronteras, especialmente en las fronteras de la UE con terceros países. Es esencial destacar que las agencias europeas trabajan en colaboración con las autoridades nacionales y griegas, y no pueden llevar a cabo investigaciones preliminares o controles sin la autorización expresa de estas autoridades. (E1)

Las autoridades nacionales mantienen su soberanía en todos los procesos en el campo, incluyendo detenciones, operaciones de rescate y la elaboración de perfiles de las personas que llegan a Grecia. Los agentes de la UE respaldan y colaboran con las autoridades nacionales en lugar de tomar control directo. La información juega un papel crucial, proporcionando detalles sobre las rutas migratorias, redes de tráfico y métodos operativos, que se comparten con Frontex y se difunden posteriormente a Europol (E2).

Los controles son llevados a cabo mediante la colaboración entre agentes de policía griegos y agentes de Europol, siguiendo planes operativos acordados. Estos equipos operan en los cinco puntos críticos de las islas. Europol también envía equipos de expertos para asistir a las autoridades nacionales griegas en la recopilación y análisis de información para combatir las redes de delincuencia organizada involucradas en el tráfico de migrantes y otras formas de crimen organizado. La responsabilidad primaria sigue siendo de las autoridades nacionales y locales de los Estados miembros de la UE, y Frontex actúa bajo coordinación nacional. Europol brinda controles secundarios, alineando sus acciones con las instrucciones de la autoridad relevante en cada caso. La policía y la guardia costera son las principales agencias responsables de combatir la inmigración ilegal y el tráfico de personas. La policía se encarga de las fronteras terrestres, mientras que la guardia costera se enfoca en las fronteras marítimas. Se enfrentan a desafíos como terrenos accidentados, condiciones climáticas adversas y limitaciones de recursos (E5).

Europol y Frontex, con marcos administrativos distintos, comparten una cooperación en la lucha contra la delincuencia. Sobre el terreno, la policía griega y la guardia costera son las principales agencias, y Europol y Frontex prestan asistencia a solicitud de las autoridades griegas, que toman decisiones soberanas en asuntos operativos y de rescate marítimo. Desde 2015, el fortalecimiento de las fuerzas de seguridad en el Egeo oriental, incluyendo patrullas marítimas y terrestres y la importante contribución del personal de Frontex con equipos avanzados, ha sido fundamental para vigilar y salvaguardar las aguas fronterizas griegas y europeas. Sus esfuerzos se centran en la

seguridad de las fronteras, el rescate de vidas en el mar y la gestión de los flujos migratorios (E3).

Además, desde 2016 y el cambio en el modelo europeo de gobernanza migratoria, con la creación del EMSC, se observa una tendencia hacia la “europeización” (Rea *et al.*, 2006) de las políticas de control de la migración y seguridad fronteriza. Esto se manifiesta en una mayor participación de Frontex y las agencias europeas en la vigilancia de las fronteras, así como en la posibilidad de asumir más responsabilidades en términos de intervención en el territorio nacional de los Estados miembros:

A partir de 2023, Frontex intensificará sus controles sobre las personas procedentes de países considerados una amenaza para la seguridad europea, conocidos como “países del Eje del Mal”, fortaleciendo su papel en la gestión de las fronteras de la UE. Además, se implementarán el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (ETIAS) y el Sistema de Entradas y Salidas (EES) para un mayor control de quienes ingresan y salen de la UE. (E1)

En la lucha contra las redes de tráfico de migrantes, Frontex ha evolucionado, permitiendo a sus agentes detener a sospechosos en el país donde operan, lo que implica una mayor integración europea. Los países renuncian a algunas responsabilidades ejecutivas, como negar la entrada, en favor de Frontex, que ahora puede llevar a cabo tales intervenciones y otorga a sus agentes el derecho de portar y utilizar armas. Frontex se convierte en el organismo encargado de salvaguardar las fronteras de la UE. (E2)

En resumen, según las personas entrevistadas, también señalamos una tendencia de mayor integración europea en materia de seguridad fronteriza y control migratorio (Ruiz-Estramil, 2022)¹⁷. En estos ámbitos políticos, la “europeización” se logra no solo mediante la creciente participación de agentes de Frontex o Europol en el campo, sino también mediante la implementación de una arquitectura global de información, que requiere una reestructuración, en particular bajo el liderazgo de Europol, de los sistemas nacionales de producción de información; lo que puede plantear interrogantes sobre la soberanía nacional de los Estados miembros de la UE.

CONCLUSIÓN

La “crisis de los migrantes” de 2015 en el Mediterráneo puso de manifiesto las deficiencias de los mecanismos de emergencia fronteriza de la UE y tuvo consecuencias de gran alcance para la gestión de la migración. Surgieron políticas *ad hoc* para abordar cuestiones como el asilo, el alojamiento, la reubicación y la seguridad fronteriza debido a la urgente respuesta de las instituciones de la UE a esta “crisis”. Estos cambios operativos e institucionales plantean interrogantes sobre cómo la UE y sus Estados miembros perciben a los migrantes y solicitantes de asilo después de 2015, y

cuáles son los límites del concepto de las “fronteras inteligentes”.

A nivel internacional, la migración se percibe como un fenómeno urgente que requiere control, y lo que antes se consideraba una excepción ahora se ve como un “estado permanente de crisis” (Zaiotti, 2016). La naturaleza cambiante de los desafíos migratorios ha llevado a la UE a reconsiderar su enfoque en la gobernanza de la migración y la seguridad fronteriza. Por lo tanto, las estrategias de externalización siguen fortaleciéndose (Cobarrubias *et al.*, 2023; Le Chêne, 2017) y parecen una normalización del modelo de gobernanza que la UE promueve y sostiene en el medio y largo plazo en materia de migración y seguridad en la frontera exterior.

En el caso de Grecia, la situación presentaba desafíos únicos. La depresión económica y la crisis de la eurozona en 2009 tuvieron un profundo impacto, y Grecia estaba mal preparada institucionalmente para gestionar la afluencia de migrantes y solicitantes de asilo (Dimitriadi y Sarantaki, 2019). Entre los cambios claves se incluyen la creación de un Ministerio de Inmigración en 2016, cambios en las funciones de la policía nacional y la guardia costera, y el fortalecimiento de la presencia de Frontex en las islas griegas y en las fronteras septentrionales con Turquía, fomentando una cooperación más estrecha con Europol.

¹⁷ La autora sostiene que la lógica y la aplicación del Sistema de Asilo Común demuestran que, en un ámbito con diferentes soberanías nacionales, puede ser utilizado como una palanca determinante de conformación de una comunidad intrarregional, fijando la dicotomía entre “comunitario” y “extracomunitario”.

La migración irregular se vinculó a las redes de tráfico de migrantes, lo que llevó a la implementación de planes estratégicos, como la declaración UE-Turquía y el establecimiento de *hotspots* en las islas griegas afectadas, conocidos como políticas del modelo *pop-up governance* (Papada *et al.*, 2020) debido a su carácter versátil. Incluso si la utilización de migrantes por parte de Turquía en las negociaciones con la UE suscitó dudas sobre la pertinencia de los acuerdos (Garcés, 2022), las políticas aplicadas, especialmente en Grecia, contribuyeron a reducir las llegadas (Tsakonias, 2021)¹⁸.

Además, las redes de tráfico de migrantes se adaptaron durante la pandemia de covid-19, recurriendo a la “digitalización” de muchas de las etapas del proceso del tráfico con la falsificación de los pasaportes y de las identidades digitales de los migrantes cuando los viajes físicos se fueron complicando más con el cierre de la frontera dentro de la UE (Europol report, 2022). De hecho, la creación de nuevos equipos de agentes Frontex a cargo de lucha contra el tráfico de migrantes y de la seguridad fronteriza en 2023 constituye un avance hacia la “europeización” en el control de la

migración, especialmente porque va a cuestionar la soberanía de los Estados miembros de la UE (Rea *et al.*, 2006)¹⁹. Un enfoque centrado únicamente en la contención de la migración puede conducir al fracaso de las políticas en la materia (Paiano, 2022), y el ejemplo de Frontex en busca de más recursos debido a la cuestión de la migración mediterránea (Bernardot, 2022) plantea cuestiones sobre la gobernanza de la UE y la reconfiguración de la acción pública hacia una mayor “agencificación” (Berthelet, 2022) de las políticas migratorias europeas (Horii, 2018; Loschi y Slominski, 2022).

A ese respecto, la “crisis de los migrantes” parece ser una etapa decisiva en la construcción de las fronteras exteriores de la UE como “fronteras inteligentes” (Côté-Boucher, 2019). Utilizando tecnologías de la información e identificación para mejorar la eficacia de la seguridad fronteriza, esta noción, originada en el contexto fronterizo norteamericano (Côté-Boucher, 2008), designa en el contexto europeo dispositivos y prácticas de “vigilancia de datos” (Jeandesboz, 2016; Jeandesboz *et al.*, 2013) que participan en la implementación de infraestructuras de control fronterizo basadas en la

¹⁸ Sin embargo, el cierre de rutas migratorias y las limitadas vías legales desplazaron las actividades de tráfico a España y Chipre (Europol report, 2022).

¹⁹ De manera reveladora, el reciente naufragio de migrantes cerca de la isla griega de Pylos, en junio de 2023, provocó críticas por parte de funcionarios de Frontex hacia la conducta de las autoridades griegas, amenazando incluso con retirar a sus agentes del país (Pronczuk, 2023), lo que indica el lugar y papel que ocupan las agencias europeas en la definición legítima de control fronterizo. Sin embargo, notemos de paso que las condiciones de posibilidad de este fenómeno en Grecia deben igual buscarse en las instituciones comunitarias como en el debate público griego, donde la gobernanza de la migración y el control de fronteras se presentan no solo como problemas griegos, sino plenamente europeos (Kouloglou y Georgarakis, 2023). Por lo tanto, son las propias autoridades griegas quienes instan a sus homólogos europeos a adoptar un enfoque “europeo”.

gobernanza de datos. La crisis, al plantear con tanta intensidad las cuestiones de la gestión de las solicitudes de asilo y la lucha contra el fraude documental (Jeandesboz, 2016), brindó la oportunidad de fortalecer la interoperabilidad a nivel europeo de un gran número de sistemas de información y bases de datos biométricas. Los sistemas de emergencia que se están volviendo permanentes, conocidos como *hotspots*, constituyen ahora, a través de la sistematización de la recogida de huellas dactilares y del reconocimiento facial para la identificación de migrantes, lugares estratégicos para la constitución de estas bases de datos integradas a nivel europeo (Jeandesboz y Pallister-Wilkins, 2016)²⁰.

REFERENCIAS

- Achilli, L. (2015). *The smuggler: Hero or felon?* Migration Policy Centre–EUI Press. <https://doi.org/10.2870/36445>
- Achilli, L. y Sanchez, G. (2017). Methodological approaches in human smuggling research: Documenting irregular migration facilitation in the Americas and the Middle East. *Migration Policy and Practice Journal*, VII(2), 21-25.
- Allred, P. (2003). No borders, no nations, no deportations. *Feminist Review*, 73, 152-157. <https://doi.org/10.1057/palgrave.fr.9400089>
- Andersson, R. (2014). *Illegality, Inc.: Clandestine Migration and the Business of Bordering Europe*. University of California Press. <https://www.jstor.org/stable/10.1525/j.ctt6wqc7v>
- Andersson, R. (2018). Profits and predation in the human bioeconomy. *Public Culture*, 30, 413-439. <https://doi.org/10.1215/08992363-6912115>
- Arrouche, K., Fallone, A. y Vosyliūtė, L. (2021). *Between politics and inconvenient evidence: Policy Report 2021-01*. Centre for European Policy Studies (CEPS).
- Bernardot, M. (2022). Le Grand Bleu de Frontex: Que disent les métaphores liquides des politiques migratoires européennes ? En R. Mehdi (Ed.), *L'agenciarisation de la politique d'immigration et d'asile face aux enjeux de la "crise des réfugiés" en Méditerranée* (pp. 17-26). DICE Éditions. <https://doi.org/10.4000/books.dice.11632>
- Berthelet, P. (2022). L'“agenciarisation” de la politique migratoire européenne: Les centres de gestion de crise (hotspots), illustration d'un droit “néomodern” de la politique migratoire européenne. En R. Mehdi (Ed.), *L'agenciarisation de la politique d'immigration et d'asile face aux enjeux de la "crise des réfugiés" en Méditerranée* (pp. 27-45). DICE Éditions. <https://doi.org/10.4000/books.dice.11642>
- Cantat, C., Pécoud, A. y Thiollet, H. (2023). Migration as Crisis. *American Behavioral Scientist*, 00027642231182889. <https://doi.org/10.1177/00027642231182889>
- Charlot, O., Naiditch, C. y Vranceanu, R. (2022). Migrant smuggling to Europe: A matching

²⁰ Este punto se abordará más detalladamente en otra de nuestras publicaciones que está prevista para el otoño de 2024 en el número temático “Fronteras” de la revista *Criminologie*, editada por la Universidad de Montreal en Canadá.

- model. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4064540>
- Cisneros, J. D. (2013). *The Border Crossed Us: Rhetorics of Borders, Citizenship, and Latino Identity*. University of Alabama Press. <http://www.scopus.com/inward/record.url?scp=84947323726&partnerID=8YFLogxK>
- Cobarrubias, S., Cuttitta, P., Casas-Cortes, M., Lemberg-Pedersen, M., El Qadim, N., İşleyen, ... y Heller, C. (2023). Interventions on the concept of externalisation in migration and border studies. *Political Geography*, 102-911. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2023.102911>
- Côté-Boucher, K. (2008). The diffuse border: Intelligence-sharing, control and confinement along Canada's smart border. *Surveillance & Society*, 5(2). <https://doi.org/10.24908/ss.v5i2.3432>
- Côté-Boucher, K. (2019). Smart borders? Customs technologies and the organizational consequences of automated bordering. En *Security and Risk Technologies in Criminal Justice* (pp. 225-253). Canadian Scholars Press.
- Cusumano, E. y Villa, M. (2021). From "Angels" to "Vice Smugglers": The criminalization of sea rescue NGOs in Italy. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 27, 1-18. <https://doi.org/10.1007/s10610-020-09464-1>
- De Genova, N. (2017). Introduction. The borders of "Europe" and the European Question. En *The Borders of "Europe" Autonomy of Migration, Tactics of bordering* (pp. 1-36). Duke University Press. <https://doi.org/10.1515/9780822372660-002>
- Dijstelbloem, H. (2021). The border as a vehicle. En *Borders as Infrastructure: The Technopolitics of Border Control*. The MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/11926.001.0001>
- Dimitriadi, A. (2022). Governing migrant (im)mobility in Greece after the EU-turkey statement. En *Challenging Mobilities in and to the EU during Times of Crises: The Case of Greece* (pp. 221-239). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-031-11574-5_11
- Dimitriadi, A. y Sarantaki, A. M. (2019). The refugee 'crisis' in Greece: Politicisation and polarisation amidst multiple crises. En *Policy Paper 11. CEASEVAL—Research on the Common European Asylum System*. ELIAMEP. <http://ceaseval.eu/publications>
- Elmadmad, K. (2008). Migration irrégulière et migration illégale. L'exemple des migrants subsahariens au Maroc. *CARIM Analytic and Synthetic Notes*, 49. <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/10093>
- Europol report (2017). *EMSC-First Year Activity Report* [Policy report]. Publications Office of the European Union. <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/emsc-first-year-activity-report>
- Europol report (2020). *2020 European Migrant Smuggling Centre: 4th annual activity report* [Policy report]. Publications Office of the European Union. <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/emsc-4th-annual-activity-report---2020>
- Europol report (2022). *2022 European Migrant Smuggling Centre: 6th annual report* [Policy report]. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2813/61347>
- Fassin, D. (2016). *Hot Spots: What They Mean*. Society for Cultural Anthropology. <https://>

- culanth.org/fieldsights/hot-spots-what-they-mean
- Garcés Mascareñas, B. (2022). *The "instrumentalisation" of migration* [Policy Report 8]. Cidob—Center for Global Thinking. https://www.cidob.org/en/articulos/cidob_report/n_8/the_instrumentalisation_of_migration
- Horii, S. (2018). Accountability, dependency, and EU agencies: The Hotspot approach in the refugee crisis. *Refugee Survey Quarterly*, 37, 204-230. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdy005>
- Huysmans, J. (2000). The European Union and the securitization of migration. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 38(5), 751-777. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00263>
- IOM report (2016). *Europe—Mixed Migration Flows to Europe, Yearly Overview (2015)*. DTM. <https://dtm.iom.int/reports/europe-%E2%80%94mixed-migration-flows-europe-yearly-overview-2015>
- IOM report (2017). *Europe—Mixed Migration Flows to Europe, Yearly Overview (2016)*. DTM. <https://dtm.iom.int/reports/europe-%E2%80%94mixed-migration-flows-europe-yearly-overview-2016>
- IOM report (2018). *Europe—Mixed Migration Flows to Europe Yearly Overview (2017)*. DTM. <https://dtm.iom.int/reports/europe-%E2%80%94mixed-migration-flows-europe-yearly-overview-2017>
- IOM report (2021) *Europe-Mixed Migration Flows to Europe, Quarterly Overview (October–December 2020)*. DTM. <https://dtm.iom.int/reports/europe-%E2%80%94mixed-migration-flows-europe-quarterly-overview-october-december-2020>
- Izcara Palacios, S. P. (2019). Corruption at the Border: Intersections between US labour demands, border control, and human smuggling economies. *Antipode*, 51(4), 1210-1230. <https://doi.org/10.1111/anti.12527>
- Jeandesboz, J. (2016). Smartening border security in the European Union: An associational inquiry. *Security Dialogue*, 47(4), 292-309. <https://doi.org/10.1177/0967010616650226>
- Jeandesboz, J., Bigo, D., Hayes, B. y Simon, S. (2013). *The Commission's Legislative Proposals on Smart Borders: Their Feasibility and Costs*. European Parliament. <https://data.europa.eu/doi/10.2861/39726>
- Jeandesboz, J. y Pallister-Wilkins, P. (2016). Crisis, routine, consolidation: The politics of the mediterranean migration crisis. *Mediterranean Politics*, 21(2), 316.
- Jobert, B. y Muller, P. (1987). *L'État en action: Politiques publiques et corporatismes*. Presses Universitaires de France.
- Kouloglou, N. (2023). The Trump era and counter migrant smuggling: A new geopolitical order on the US–Mexico borders? *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue Canadienne Des Études Latino-Américaines et Caraïbes*, 48(2), 215-235. <https://doi.org/10.1080/08263663.2023.2174305>
- Kouloglou, N. y Georgarakis, G. N. (2023). Public support for european integration in Greece and Italy between 2015 and 2020. *Politics and Governance*, 11(3), 29-44. <https://doi.org/10.17645/pag.v11i3.6751>
- Kuschminder, K. y Triandafyllidou, A. (2020). Smuggling, trafficking, and extortion: New conceptual and policy challenges on the libyan route to Europe. *Antipode*, 52(1), 206-226. <https://doi.org/10.1111/anti.12579>
- Le Chêne, E. (2017). La gestion intégrée des frontières: Circulation et projection internationale

- d'un "modèle" européen. L'exemple de la Turquie. *Revue française d'administration publique*, 161(1), 117-132. <https://doi.org/10.3917/rfap.161.0117>
- López-Tomás, A. (6 abril 2019). Grecia, la caravana de la desesperanza. *El Periódico*. <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20190406/caravana-desesperanza-refugiados-grecia-bulo-7394172>
- Loschi, C. y Slominski, P. (2022). The EU hotspot approach in Italy: Strengthening agency governance in the wake of the migration crisis? *Journal of European Integration*, 44(6), 769-786. <https://doi.org/10.1080/07036337.2022.2047186>
- Luyten, K. y Smialowski, S. B. (2021). *Understanding EU action against migrant smuggling* [Policy report]. European Parliamentary Research Service.
- Mehdi, R. (Ed.) (2020). *L'agenciarisation de la politique d'immigration et d'asile face aux enjeux de la "crise des réfugiés" en Méditerranée*. DICE Éditions. <https://doi.org/10.4000/books.dice.11582>
- Mendiola Gonzalo, I. (2019). El despliegue fronterizo en el contexto de la Unión Europea bajo el actual ethos securitario. *CIDOB-Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (122), 39-60.
- Mendiola Gonzalo, I. (2022). *El poder y la caza de personas: frontera, seguridad y necropolítica*. Bellaterra Edicions.
- Mitchell, K. y Sparke, M. (2020). Hotspot geopolitics versus geosocial solidarity: Contending constructions of safe space for migrants in Europe. *Environment and Planning D: Society and Space*, 38(6), 1046-1066. <https://doi.org/10.1177/0263775818793647>
- Moreno-Lax, V. (2020). *EU External Migration Policy and the Protection of Human Rights*. Think Tank–European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_IDA\(2020\)603512](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_IDA(2020)603512)
- European Commission (2023). *New Pact on Migration and Asylum*. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/new-pact-migration-and-asylum_en
- Paiano, C. (2022). La crise en Méditerranée comme facteur d'évolution et de structuration de l'agence Frontex. En R. Mehdi (Ed.), *L'agenciarisation de la politique d'immigration et d'asile face aux enjeux de la "crise des réfugiés" en Méditerranée* (pp. 49-62). DICE Éditions. <https://doi.org/10.4000/books.dice.11657>
- Pallister-Wilkins, P. (2020). Hotspots and the geographies of humanitarianism. *Environment and Planning D: Society and Space*, 38(6), 991-1008. <https://doi.org/10.1177/0263775818754884>
- Papada, E., Papoutsis, A., Painter, J. y Vradis, A. (2020). Pop-up governance: Transforming the management of migrant populations through humanitarian and security practices in Lesbos, Greece, 2015-2017. *Environment and Planning D: Society and Space*, 38(6), 1028-1045. <https://doi.org/10.1177/0263775819891167>
- Parsanoglou, D. (2022). Crisis upon crisis: Theoretical and political reflections on Greece's response to the 'refugee crisis'. En M. Kousis, A. Chatzidaki y K. Kafetsios (Eds.), *Challenging Mobilities in and to the EU during Times of Crises: The Case of Greece* (pp. 241-260). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-031-11574-5_12

- Pastore, F. y Roman, E. (2020). Migration policies and threat-based extraversion. Analysing the impact of european externalisation policies on African politics. *Revue Européenne Des Migrations Internationales*, 36(1). <https://doi.org/10.4000/remi.14591>
- Pécoud, A. (2017). De la “gestion” au contrôle des migrations ? Discours et pratiques de l’Organisation internationale pour les migrations. *Critique Internationale*, 76(3), 81-99. <https://doi.org/10.3917/cii.076.0081>
- Penchaszadeh, A. P. y Sferco, S. (2020). Reflexiones filosófico-políticas en torno a la criminalización de las prácticas de solidaridad hacia migrantes y refugiados en la actualidad. El caso de Carola Rackete (2019). *Historia y Sociedad*, 39, 213-240. <https://doi.org/10.15446/hys.n39.82846>
- Pronczuk, M. (27 June 2023). E.U. Border Agency Considers Pulling Out of Greece Over Migrant Abuses. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2023/06/27/world/europe/greece-migrants-eu.html>
- Ramos Rodríguez, R. y Tapia Ladino, M. (2019). Una mirada heterogénea del espacio fronterizo: El caso de la frontera tarapaqueña (Chile). *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* (122), 187-210.
- Rea, A., Garzón, L. y Cachón, L. (2006). La europeización de la política migratoria y la transformación de la otredad (The Europeanization of Immigration Policy and the Transformation of Otherness). *Reis*, 116, 157. <https://doi.org/10.2307/40184811>
- Ruhrmann, H. y FitzGerald, D. (2017). The Externalization of Europe’s Borders in the Refugee Crisis, 2015-2016. *UC San Diego, Open Access Publications*. <https://escholarship.org/uc/item/2bb8x619>
- Ruiz-Estramil, I. B. (2022). El Sistema Europeo Común de Asilo: entre la protección de los derechos humanos y la integración europea. *Revista de Estudios Europeos*, 80.
- Ruiz-Estramil, I. B. (2023). La tercerización de la responsabilidad de proteger en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo en Europa. *REMHU, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 31(68). <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006803>
- Sanchez, G., Arrouche, K., Capasso, M., Dimitriadi, A. y Fakhry, A. (2019). *Beyond networks, militias and tribes: Rethinking EU counter-smuggling policy and response* [Policy Paper 19]. European Institute of the Mediterranean (IEMed) & Migration Policy Centre EUI.
- Sanchez, G. E. y Antonopoulos, G. A. (2023). Irregular migration in the time of counter-smuggling. *Trends in Organized Crime*, 26(1), 1-12. <https://doi.org/10.1007/s12117-023-09488-z>
- Tazzioli, M. y Garelli, G. (2020). Containment beyond detention: The hotspot system and disrupted migration movements across Europe. *Environment and Planning D: Society and Space*, 38(6), 1009-1027. <https://doi.org/10.1177/0263775818759335>
- Triandafyllidou, A. (2018). Migrant Smuggling: Novel Insights and Implications for Migration Control Policies. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 676, 212-221.
- Triandafyllidou, A. y Maroukis, T. (2012). *Migrant Smuggling*. Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9780230369917>

- Tsakonas, P. (2021). *EU-Turkey Relations and the Migration Challenge: What is the Way Forward?* [Policy Paper 54]. ELIAMEP. https://www.eliamep.gr/en/publication/ευρωτουρκικές-σχέσεις-και-η-πρόκληση/#_ftnref12
- Tsourapas, G. (2019). The syrian refugee crisis and foreign policy decision-making in Jordan, Lebanon, and Turkey. *Journal of Global Security Studies*, 4(4), 464-481. <https://doi.org/10.1093/jogss/ogz016>
- UNODC (2017). *Financial or Other Material Benefit in the Smuggling of Migrants*. United Nations Office on Drugs and Crime. [//www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/Webstories2016/paper-on-financial-or-other-material-benefit-in-the-smuggling-of-migrants.html](https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/Webstories2016/paper-on-financial-or-other-material-benefit-in-the-smuggling-of-migrants.html)
- Vradis, A., Papada, E., Papoutsis, A. y Painter, J. (2020). Governing mobility in times of crisis: Practicing the border and embodying resistance in and beyond the hotspot infrastructure. *Environment and Planning D: Society and Space*, 38(6), 981-990. <https://doi.org/10.1177/0263775820968316>
- Yıldız, A. (2021). Impact of the EU–Turkey statement on smugglers’ operations in the aegean and migrants’ decisions to engage with smugglers. *International Migration*, 59(4), 141-157. <https://doi.org/10.1111/imig.12767>
- Zaiotti, R. (2016). Mapping remote control. The externalization of migration management in the 21st century. En *Externalizing Migration Management: Europe, North America and the Spread of “Remote Control” Practices* (vol. 21, pp. 3-30). Routledge.
- Zapata Hernández, V. M. (2021). *Migración marítima irregular y gestión de la acogida en Canarias*. Observatorio de la Inmigración de Tenerife–OBITEN. <https://obiten.com/project/migracion-maritima-irregular-y-gestion-de-la-acogida-en-canarias/>