Delmi

Rapport
2016:3

Irreguljär migration och Europas gränskontroller

Irreguljär migration och Europas gränskontroller

En etnografisk analys

Ruben Andersson

Rapport 2016:3

Delmi

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

Delegationen för Migrationsstudier
Ju 2013:17

Delmi Kunskapsöversikt 2016:3
Beställning: www.delmi.se
E-post: ju.delmi@regeringskansliet.se
Tryckt av: Elanders Sverige AB
Stockholm 2016
ISBN: 978-91-88021-12-0

Förord

Under hösten 2015 intensifierades debatten om migration och Europas gränser. Det var en följd av att rekordmånga människor sökte sig till Europa och vad som utspelade sig i spåren av detta: De ständigt återkommande rapporterna om förlista båtar och drunkningsolyckor, samtidigt som taggtrådsstängsel sattes upp och id-kontroller infördes.

Med den här rapporten vill Delmi bidra med kunskap som kan hjälpa politiker och beslutsfattare att ta ställning till frågor som rör hur EU och dess medlemsstater bäst kan bedriva gränspolitik. Rapporten synliggör hur ”kampen mot olaglig invandring” – som i denna text benämns ”irreguljär migration” – utvecklats vid och bortom EUs yttre gränser. I rapporten diskuteras hur och varför migration alltmer har kommit att behandlas som ett säkerhets- och gränsproblem, och vilka konsekvenser det får.

Rapporten ”Irreguljär migration och Europas gränskontroller – en etnografisk analys”, är skriven av Ruben Andersson, forskare vid London School of Economics. Rapporten bygger på Anderssons doktorsavhandling och flera års kvalitativ forskning. Ett omfattande empiriskt material har med hjälp av etnografisk metod samlats in i de spansk-afrikanska gränsområdena. Intervjuer med flera hundra gränspoliser, migranter, hjälparbetare, policyexperter och andra berörda grupper har genomförts. Med stöd i den växande vetenskapliga litteraturen om irreguljär migration visar studien hur det dagliga gräns- och migrationsarbetet blivit inte bara alltmer säkerhetsfokuserat utan också alltmer kostsamt för skattebetalarna.

Externa granskare av rapporten har varit Shahram Khosravi, docent och forskare vid Socialantropologiska institutionen, Stockholms universitet och Magnus

Ekengren, docent och forskare vid Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap, Försvarshögskolan. Arbetet med denna rapport har följts av Alexandra Wilton Wahren, ledamot i Delmis styrelse samt departementsråd och chef för enheten för migrationsrätt vid Justitiedepartementet. Vid Delmis kansli har främst utredningssekreterarna Monica Svantesson, Bernd Parusel och Eero Carroll bidragit till granskningen.

Som brukligt i Delmi-sammanhang ansvarar författaren själv för innehåll, slutsatser och rekommendationer i rapporten. Resultat och slutsatser från denna studie presenterades och diskuterades vid ett seminarium på Rosenbad i Stockholm den 26 maj 2016.

Rapporten är den tredje inom Delmis temaområdet Institutioner och rättsliga ramverk. Hösten 2015 publicerade Delmi rapporten ”Valet och vägen - En intervjustudie med nyanlända syrier i Sverige” som handlade om syriers flyktväg till Sverige. Vår förhoppning är att Ruben Anderssons rapport ska bidra till en fördjupad diskussion om hur Sverige och EU kan skapa ett långsiktigt hållbart arbete med säkerhets- och gränspolitiken.

Stockholm i maj 2016

Joakim Palme,

Ordförande Delmi

Kristof Tamas,

Kanslichef Delmi

Sammanfattning

Flyktingfrågan, och speciellt migration över Medelhavet, dominerar den svenska och europeiska politiska debatten som aldrig förr. Ungefär en miljon människor anlände till Europas södra kuster under 2015, och minst 3 700 miste livet. Behovet av kunskap om situationen vid gränserna är större än någonsin.

Syftet med den här rapporten är att analysera hur EU och dess medlemsstater har bedrivit gränspolitiken sedan Schengensamarbetets avskaffande av de inre gränserna under 1990-talet. Studien analyserar den ”kamp mot olaglig invandring” (i denna rapport, ”irreguljär migration”) som sedan 1990-talet har utvecklats vid och bortom de yttre gränserna. Den svarar på hur, varför och med vilka konsekvenser vissa typer av migration alltmer har kommit att behandlas som ett säkerhets- och gränsproblem. Trenden mot denna ”gränssäkerhetsmodell” är inte bara europeisk, utan global, vilket studien visar med hänvisning till forskning om gränsen mellan USA och Mexiko. Men det europeiska fallet är idag det kanske bästa exemplet på de djupgående problem som denna modell har skapat.

Studien bygger på en doktorsavhandling och flera års kvalitativ forskning. Ett omfattande empiriskt material har med hjälp av etnografisk metod samlats in i de spansk-afrikanska gränsområdena. Intervjuer med flera hundra gränspoliser, migranter, hjälparbetare, policyexperter och andra berörda grupper har genomförts. Med stöd i den växande vetenskapliga litteraturen om irreguljär migration visar studien hur det dagliga gräns- och migrationsarbetet blivit inte bara alltmer säkerhetsfokuserat utan också alltmer kostsamt för skattebetalarna. Kampen mot den irreguljära migrationen har dock inte lyckats. Gränspatruller, övervakning och ett fördjupat polissamarbete med tredje land har snarare skapat farligare färdvägar och inresemetoder, vilket gått hand i hand med större inkomster i en professionaliserad smugglarverksamhet. Dessa effekter har i sin tur lett till en förstärkning av gränssäkerhetsmodellen och utvecklandet av en hel gränsindustri, vilket rap-

porten ingående analyserar. Gränskontrollernas misslyckande har med andra ord lett till en större marknad för fler nya kontroller.

Ett exempel på denna typ av cirkelgång är samarbetet med icke-europeiska länder. I fallen Västafrika och Nordafrika, som rapporten detaljerat beskriver, har samarbeten fokuserade på kontroll och gränssäkerhet förvärrat snarare än förbättrat situationen för migranter, flyktingar och gränssamhällen. Samtidigt har stater i regionerna kunnat använda migrationen som ett påtryckningsmedel gentemot EU och europeiska regeringar, något som nu upprepas i det turkiska fallet.

Rapporten avslutas med ett antal policyrekommendationer som beaktar de starka politiska begränsningarna inom flykting- och gränsfrågan i många europeiska länder idag, däribland Sverige. På kort sikt föreslås skademinskande initiativ, inte minst lagliga färdvägar som alternativ till smugglarmarknaden och de riskfyllda resor som utvecklats i brist på andra inresemöjligheter. På längre sikt föreslås konkreta steg bort från Europas kortsiktiga polisiära gränssäkerhetsmodell för att istället bygga en global, FN-stödd modell för rörlighet, präglad av ett pragmatiskt och positivt samarbete mellan EU, länder i Europas närområde och andra regioner.

För att motivera det långsiktiga arbetet mot en annan modell behövs bättre insikt om samt inblick i de humanitära, ekonomiska, politiska och sociala kostnader som dagens gränssäkerhetsmodell och gränsindustrin har medfört. Dödsfall har stigit markant de senaste åren, och studien visar dessutom på andra negativa effekter av kampen mot irreguljär migration. På liknande sätt som ”kriget mot narkotikan” *(war on drugs),* som nyligen debatterats och kritiserats inom ramen för FN-mötet i april 2016, har kampen mot den irreguljära migrationen skapat stora omkostnader – inte bara vad gäller investeringar i personal, säkerhetsteknologi och samarbete med tredje land, utan också indirekta kostnader som uppstått genom den kaotiska situation som kampen föranlett i gränsområden. Av denna anledning pekar jag i rapporten på behovet av mer forskning och offentlig debatt om dessa frågor; på mer transparens från EU:s medlemsstater gällande investeringar och utgifter; samt på vikten av en oberoende utvärdering av vad den kontraproduktiva gränssäkerhetsmodellen egentligen kostar.

Summary

The refugee crisis dominates the political debate in Europe like never before. About one million people arrived along southern European coasts in 2015, while at least 3,700 lost their lives in the Mediterranean. The need for a better understanding of the situation at the borders is greater than ever.

The purpose of this report is to analyse how the EU and its member states have conducted their border politics since the abolishing of 'internal' borders at the time of the Schengen agreement in the 1990s. More specifically, the study analyses the 'fight against illegal migration' (in this report, 'irregular migration') which has developed since the 1990s at and beyond the external borders. It discusses how, why and with what consequences certain kinds of migration gradually have come to be treated principally as a security and border problem. The trend towards this 'border security model' is not only European but global in scope, as the report shows by reference to research findings from the US-Mexico borders. However, the European case is today perhaps the best example of the deep problems generated by this security treatment.

The report builds on my PhD dissertation and several years of qualitative research. During this research, extensive empirical data have been collected in the Spanish-African borderlands via ethnographic methods, along with interviews with several hundred border guards, police, migrants, aid workers, policy officers and other relevant groups. My findings, in combination with the growing social scientific literature on irregular migration, show how everyday border and migration management has gradually become more security-focused – as well as more expensive for taxpayers. However, the fight against irregular migration has not succeeded. More border patrols, extensive surveillance and a deepening police collaboration with non-European states have rather sparked riskier routes and entry methods, as well as larger profits in a professionalising human smuggling business. These outcomes have in

turn led to a reinforcement of the border security model and the development of a border or 'illegality industry', whose workings the report analyses in detail. The failure of border controls, in other words, has led to a larger market for ever more controls.

The collaborations created with non-European states provide a good example of this vicious cycle. In West and North Africa, cases which the report describes in detail, border security-focused cooperation has worsened rather than improved the situation for migrants, refugees and border communities. Moreover, collaborating states in these regions have been able to use migration as a bargaining chip *vis-a-vis* the EU and Europan governments, a process that has lately been repeated in the Turkish case.

The report concludes with a range of policy recommendations that take into account the significant political constraints in the field of refugee and border politics in today's Europe. In the short term, I propose harm-reduction initiatives, including the re-establishment of legal pathways, which would create an alternative to the smuggling market and the dangerous entry methods that have developed in their absence. Over the medium to long term, the report proposes concrete steps away from Europe's shortsighted border security tactics towards a global strategy for mobility within a UN framework, characterised by pragmatic and positive types of cooperation among EU states, countries in the neighbourhood and regions further afield.

To build momentum for a gradual shift towards a different model for international mobility, we need greater transparency and better insight into the humanitarian, economic, political and social costs generated by today's border security model. Besides the sharply rising fatalities at the borders, the study also highlights other negative effects of the fight against irregular migration. In ways not dissimilar to the 'war on drugs', which has recently been debated and criticised at the UN drug policy meeting of April 2016, the fight against irregular migration has created large costs – not just as regards investments in manpower, security technology and collaboration with third states, but also as regards the indirect costs (externalities)

that punitive policies have generated in border areas. With this in mind, the report insists on the need for more research and public debate on the consequences of our border policies; on more transparency from EU member states regarding investments and newly generated risks; as well as on the importance of an independent evaluation of the real costs of Europe's counterproductive border security model.

Innehåll

1. Inledning och syfte: ett nytt grepp om flyktingkrisen 1
Gränsindustrin: ett nyckelbegrepp 4
2. Bakgrund: säkrad gräns, osäkra färdvägar 9
Historik: kontroller leder till kris 9
Statistik: migration skapar överreaktion 14
3. Litteraturöversikt: migration som säkerhetsproblematik..... 19
4. Metod: gränslinjernas etnografi 25
5. Resultat: säkerhetsmodellen för migrationen i EU:s gränsland.....27
Marknaden för gränssäkerhet..... 33
(O)säkerhet på export..... 41
Den bristande globala allmännyttan..... 53
6. Slutsatser och rekommendationer 61
Kortsiktiga rekommendationer: skademinskning 63
Långsiktiga rekommendationer: en global strategi för rörligheten..... 67
Referenser 75

Figurer och tabeller

Figur 1. Irreguljära färdvägar från Västafrika till Europa genom Saharaöknen. 13

Figur 2. Uppskattat antal irreguljära migranter över EU:s yttre sjö- och landgränser. 14

Figur 3. Andel flyktingar i i-länder (ljusblått) och u-länder (mörkblått), 2004 och 2014. 15

Figur 4. Frontex budget 2005-2016 (Euro) 36

1. Inledning och syfte: ett nytt grepp om flyktingkrisen

Flyktingfrågan dominerar den europeiska offentliga debatten som aldrig förr. Ungefär en miljon människor anlände till Europas södra kuster under 2015, ett rekordår som också slog digra rekord i andra avseenden. Nya stängsel och barriärer har skjutit upp längs europeiska gränser och mer än 3 700 människor har drunknat i Medelhavet.[1]

Sedan årsskiftet 2015/2016 har situationen förvärrats ytterligare, inte bara för människor som färdas över Medelhavet i osäkra farkoster, utan också för alla de som fastnat i Europas gränsland mitt under bitande vinter. I Bryssels korridorer och europeiska regeringssalar har paniken bidragit till ett allt hårdare tonläge och en allt skarpare politik. Länder som Sverige har återinfört gränskontroller, Danmark har lagstiftat för att konfiskera flyktingars värdesaker, och EU har vintern 2015/2016 gjort stora eftergifter gentemot Turkiet för att få landet att samarbeta om gräns- och migrationskontroller. På EU-nivå framförs förslag på en gemensam europeisk gränsvakt som ska kunna sättas in även om de berörda medlemsländerna motsätter sig det; samt hot om att kriminalisera frivilliga insatser för att hjälpa människor i nöd till havs.[2] Efter terrorattackerna i Paris i november 2015 och kriminella ligors framfart och ofredanden i tyska städer på nyårsnatten[3] har den tidiga höstens solidariska vindar i Europa i många fall förbytts i panik. Detta ses tydligast i extremhögerns mobilisering och hos individuella stater som bygger nya barriärer på färdvägen mot Tyskland. Samtidigt har allt fler människor anlänt till kusterna.

Hur kan vi förstå det som sker? Vad kan Europas ledare göra för att förändra den explosiva och destruktiva politiska situationen?

Den här rapporten visar hur de nämnda initiativen bara är några av de senaste exemplen på en mer långtgående trend. Sedan 1990-talet har vissa typer av migration alltmer behandlats som ett säkerhets- och gränsproblem i Europa. Rapporten

förklarar hur en ”gränssäkerhetsmodell” har växt fram i hanteringen av migration land- och sjövägen från Afrika och Asien, och visar hur denna modell förvärrat snarare än förbättrat situationen vid gränserna. Med bas i etnografisk forskning längs Europas yttre gränser, med början under 2008, samt med stöd av den växande samhällsvetenskapliga litteraturen på området, visar rapporten hur en ond cirkel skapats kring gränskontroller de senaste årtiondena. Den ger också förslag på hur denna cirkel stegvis kan börja brytas.

Hur har hanteringen av den irreguljära migrationen runt Medelhavet utvecklats, och vilka slutsatser kan vi dra? I kapitel 2 (Säkrad gräns, osäkra färdvägar) besvaras dessa frågor. Kapitlet ger en kortfattad historik som visar hur den irreguljära migrationen till södra Europa sedan 1990-talet alltmer har hanterats genom säkerhetsmodellen – det vill säga, som en säkerhetsfråga och en nödsituation som bör bekämpas – samt hur antalet båtflyktingar och deras färdvägar samtidigt har mångdubblats. Kapitlet granskar också översiktligt statistik för att betona att de växande gränskriserna under främst 2000-talet fått oproportionerligt genomslag i gräns- och migrationspolitiken.

Kapitel 3 undersöker vad vi kan lära oss om Europas gränskontroller från ett internationellt, jämförande perspektiv. Paralleller dras mellan säkerhetsmodellen och kampen mot den irreguljära migrationen längs Europas gränser å ena sidan och USA:s experiment med militariserade gränskontroller å den andra.

Efter en metodöversikt (kapitel 4) redovisas forskningsresultat i kapitel 5. I det senare kapitlets första avsnitt (Säkerhet och nödläge) ställs frågan: Hur har säkerhetsmodellen befästs vid de yttre gränserna? Här beskrivs hur det dagliga gräns- och migrationsarbetet blivit alltmer säkerhetsbetonat sedan 1990-talet med hjälp av regeringars politik men också – minst lika viktigt – på grund av framväxande byråkratiska, operationella och materiella processer i det dagliga gränsarbetet. Det andra avsnittet (Marknaden i gränssäkerhet) behandlar vad säkerhetsmodellen kostar – och undersöker om den verkligen bekämpat migrationen på utlovat sätt. Även om avsnittet ger vissa illustrativa siffror på investeringarna i gränssäkerhet, betonar jag här framförallt vikten av mer transparens och bättre utvärdering av

säkerhetsmodellens kostnader, vilket också måste innefatta indirekta kostnader och negativa externa effekter. Rekommendationer om transparens och utvärdering utvecklas vidare i rapportens slutkapitel.

Ett delavsnitt (Den onda cirkeln) beskriver hur regelbundna misslyckanden i kampen mot migration har resulterat i en gradvis förstärkning av säkerhetsmodellen snarare än ett nytänkande. Gränsstängsel innebär att färdvägar förflyttas mot en ny gräns, där nya stängsel uppförs, vilket i sin tur leder färdvägarna ut på Medelhavet där nya patrullsamarbeten och övervakningsteknologier således sjösätts. Med andra ord har kaoset vid gränserna, som skapats i direkt samspel med säkerhetsmodellen, förstärkt säkerhetsmodellen i en ond cirkel. Kontrollernas misslyckande har lett till en allt större marknad för ännu fler kontroller.

Avsnittet (O)säkerhet på export granskar hur samarbetet med tredje land gällande irreguljär migration har utformats. Min slutsats är att samarbetet med grannländer är en av de mest destruktiva aspekterna av kampen mot den irreguljära migrationen. Att omformulera samarbetet är av största vikt för att förändra dagens negativa dynamik.

Det sista avsnittet i kapitel 5 (Den bristande globala allmännyttan) frågar hur säkerhetsmodellen kan fortsätta växa trots dess misslyckande. Svaret står till stor del att finna i hur riskerna som skapats i samspel med gränsarbetet har fördelats. Säkerhetsfokuserade metoder kan fungera vid ett kortare gränsavsnitt och under en kort tid. Men de skapar oundvikligen konsekvenser på annat håll, till exempel när afghaner och eritreaner börjar anlända till Europa snarare än till Australien och Israel, eller när Ungern stänger sina dörrar och omdirigerar människor till Kroatien. Egennyttan skadar den europeiska och globala allmännyttan på migrationsområdet, och behovet av en gemensam strategi på både EU- och FN-nivå blir allt viktigare.

Kapitel 6 beskriver varför det varit så svårt att skapa en gemensam global strategi för att hantera migrationen. Detta beror inte minst på de kortsiktiga politiska vinsterna med en kontraproduktiv säkerhetspolitik. Med de politiska svårigheterna

i åtanke, hur kan dagens dynamik förändras? En fundamental observation är att den politiska debatten om flyktingkrisen och gränskontrollerna måste beakta hur det dagliga gränsarbetet har utformats. Det är på denna marknivå som motstridigheterna och svårigheterna i migrationspolitiken syns allra tydligast. Det är också här som alternativa modeller kan börja gro. Ett etnografiskt perspektiv på gränskontrollerna av det slag som redovisas i rapporten bidrar till en betydligt djupare och tydligare förståelse för vad som faktiskt sker vid gränserna. Detta perspektiv kompletterar och utmanar också policydebatten till viss del, en debatt som hittills oftast begränsats till studier av mellanstatlig politik, policyprocesser och rättsliga ramverk.

Kapitlet föreslår två alternativ till säkerhetsmodellen. Kortsiktigt bör man prioritera skademinskning. Men det mer långsiktiga målet måste handla om en global strategi för rörlighet på tre relaterade plan: europeiska länder sinsemellan; i Europas förhållande till grannländerna; samt på global nivå i FN:s regi. En bättre förståelse för vilka risker som skapats av modellen kan ge grogrund för nya koalitioner och initiativ bland de länder och grupper som drabbats mest av säkerhetsmodellens destruktiva effekter – Sverige inkluderat.

Gränsindustrin: ett nyckelbegrepp

Jag använder begreppet *gränsindustri* för att analysera hur en säkerhetsmodell för den irreguljära migrationen i Europa fått allt djupare förankring. Detta begrepp – som jag utvecklat i min doktorsavhandling och bok (Andersson 2013, 2014) – sammanför alla aktörer som vid och bortom Europas yttre gränser arbetar med migrationskontroll i bred mening: europeiska och icke-europeiska polis- och gränsstyrkor; humanitära och internationella organisationer; försvarskoncerner och säkerhetsföretag; samt smugglare och i viss mån migranter och flyktingar själva.[4] Rapporten visar hur den irreguljära migrationen runt Medelhavet kommit att behandlas som en säkerhetsfråga. Detta angreppssätt har kanaliserat allt mer investeringar till säkerhetsaktörer och teknologier, trots att det saknas gedigna bevis på

att investeringarna är effektiva. En analys fokuserad på gränsarbetet som en industri hjälper oss att se hur olika incitament – framför allt av ekonomisk och politisk art – skapats runt den så kallade kampen mot irreguljär migration.

Gränsindustrins främsta analytiska funktion i rapporten är dock att framhäva hur gränskontrollerna även fungerar produktivt. Kampen mot migrationen har skapat nya sociala kopplingar mellan vitt skilda aktörer, från marockanska säkerhetsstyrkor till internationella humanitära organisationer och försvarskoncerner. Den har förändrat gränssamhällen markant, från spanska kuster till öar som Lampedusa och Lesbos; och skapat nya roller för både gränsarbetare och migranter. Begreppet gränsindustri gör det möjligt att analytiskt sammanföra dessa grupper – gränsarbetare av olika slag, från de humanitära till de rent polisiära, samt migranter och flyktingar. Konflikter och samspel mellan grupperingarna har starkt bidragit till den onda cirkel som skapats kring gränserna.

Det är viktigt att betona att rapporten inte ger en helhetsbild av migrationsfrågan. Framför allt behandlar den inte de interna utmaningarna – och positiva möjligheterna – för migranter och flyktingar i Sverige och andra EU-länder. Jag diskuterar inte optimala migrationsnivåer och hur många flyktingar ett land som Sverige bör ta emot – ständigt eldfängda frågor i debatten, inte minst under den senaste tidens omsvängningar i opinionen och flyktingpolitiken. Sådant bör debatteras i ett öppet politisk debattklimat, men för att göra detta på ett evidensbaserat sätt måste man först utvärdera dagens instrument för att hantera irreguljär migration och flyktingströmmar. Den offentliga debatten om flyktingkrisen har i stor utsträckning fokuserat på normativa frågor (vad som *bör* göras) snarare än på pragmatiska frågor (vad som faktiskt kan åstadkommas vid gränserna och i migrationspolitiken). Det är med ett etnografiskt anslag på det dagliga arbetet som min rapport utgör ett tillskott i debatten.

Som avstamp till kapitel 1 bör tre terminologiska frågor diskuteras (du som främst är intresserad av forskningsresultat och huvudargument kan gå direkt till kapitel 2 och 5).

Gränssäkerhetsmodellen (i förkortning *säkerhetsmodellen)* är en av dessa termer. Med den avser jag behandlingen av migrationen som ett hot eller nödläge som bör bekämpas med polis, militär eller liknande. Fokus ligger på att fysiskt säkra gränserna, och insatserna går utöver det normala, gängse gränsarbetet. Sedvanliga passkontroller vid externa gränser innefattas per definition inte av säkerhetsmodellen, men det gör däremot patruller, barriärer, inlåsningsmetoder, teknologier och lagförslag för att stoppa, avvärja eller avskräcka den irreguljära migrationen.[5] *Migranter* och *flyktingar* är problematiska termer. Debatten i medierna om terminologin under 2015 underströk den politiska dimensionen i de ord vi använder för att hänvisa till gränskorsande rörlighet. Men problemet kvarstår, vilken term ska vi använda? Jag använder här både migrant och flykting. Migrant ska ses som en allomfattande term snarare än en negativt definierad. Flykting är en migrant som omfattas av gällande nationella och internationella regelverk för asyl- och flyktingstatus. Som FN:s flyktingorgan UNHCR påpekat, kommer över 80 procent av människorna som anlände till Europa under 2015 från världens tio största flyktingproducerande länder. Detta betyder inte att alla nödvändigtvis är flyktingar enligt Genevekonventionen, men det rättfärdigar termen flyktingkris i rapporten.

Det är viktigt att betona att en snäv tolkning av migrationsbegreppen har ett allt svagare stöd i empirin. Litteraturen om blandade migrationsströmmar (*mixed migration*) och överlevnadsmigration (Betts 2013) har visat hur flyktingars och migranters motiv, färdvägar, resemetoder och skyddsbehov blir allt mer sammanblandade. Till exempel har afrikanska arbetskraftsinvandrare som länge rest till Libyen för att jobba där sett sig tvungna att fly landet efter sammanbrottet 2011, eftersom de utsatts för våld och repression riktad mot dem som migranter.

En annan viktig punkt är att säkerhetsmodellen hanterar flyktingar och irreguljära migranter som anländer land- och sjövägen på likartat sätt. Även om skarpa gränsdragningar görs mellan kategorier när människor väl har anlänt, ofta med stora svårigheter, är hanteringen mycket mer skiftande vid de yttre gränserna och utanför Europa. Framför allt gäller detta polissamarbetet med tredje land, ett ämne som diskuteras ingående i rapporten.

Sammanblandningen av kategorier som kan observeras på marknivå, samt de polisiära eller militära metoder som dessa resenärer möts av oavsett skyddsbehov, ger mig anledning att överlag använda termen irreguljär migration för gränspassager land- och sjövägen. Det är en riskabel förenkling av två skäl. För det första riskerar termen att skymma flyktingfrågan – de flesta som använder dessa färdvägar har flytt från krigshärjade eller repressiva länder. För det andra kan det ge intrycket att alla irreguljära migranter anlänt till Europa på olagliga vägar. Ett stort antal är faktiskt *visa overstayers* – de har anlänt legalt men stannat kvar även efter att visumet gått ut (kapitel 2).

Den sista terminologiska frågan gäller själva *Europa*. Rapporten hänvisar ibland till den ”europeiska” säkerhetsmodellen eller gränsindustrin. Detta bör läsas som en förkortning. Det ska inte tolkas som att det finns ett enhetligt, övergripande system som alla myndigheter, instanser och andra aktörer på kontinenten tillämpar. Forskningen har visat att flera angreppssätt samexisterar kring den irreguljära migrationen, med olika starkt inflytande på olika plan och i olika länder. Medan länder som Sverige länge har velat framhålla en humanitär modell, har andra medlemsstater (framför allt men inte uteslutande i södra och östra Europa) gått i bräschen för säkerhetsmodellen. I Bryssel har (delar av) EU-kommissionen tidvis framfört en mer normaliserad och rättsbaserad bild på migrationen, medan Europeiska unionens råd varit drivande för säkerhetsinramningen.

De ytliga skillnaderna döljer emellertid att det finns många gemensamma nämnare. Tyskland och Sverige har framhävt flyktingmottagandet inom sina egna gränser, men har samtidigt sedan 1990-talet ställt sig bakom den säkerhetsbaserade förstärkningen av de yttre gränserna och reglerna (inte minst Dublinförordningen) som förskjutit ansvar och risker till sydeuropeiska länder. Än viktigare, som kapitel 2 och 4 redogör för, är att bristen på en bredare gemensam europeisk ansats för migrations- och flyktingfrågorna har främjat uppslutningen kring säkerhetsmodellen vid och bortom EU:s yttre gränser. Resultatet ses tydligt i skrivande stund (början av 2016). Även länder som tidigare försökt motstå säkerhetsmodellen har anammat den i allt högre grad – däribland Sverige.

Slutnoter Kapitel 1

1. Dödssiffra från International Organization for Migrations Missing Migrants Project; se http://missingmigrants.iom.int
2. Om hotet om kriminalisering, se Statewatch samt rapport i The Times: http://www.thetimes.co.uk/tto/news/world/europe/article4678348.ece
3. Se till exempel reportage från BBC: http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-35652718
4. Se Andersson (2013, 2014) för en längre diskussion; se också Gammeltoft-Hansen och Nyberg Sørensen (2013) som använder en liknande formulering. På engelska har jag använt termen illegality industry, men gränsindustri är bredare och passar bättre både rent språkligt på svenska och som markör för det retoriska skiftet mot ”gränssäkerhet” i kölvattnet av flyktingströmmarna 2014–2015. I min bok inkluderar jag också medierna och forskningen i industrin, men de har mindre relevans i denna rapport. Notera också att begreppet migrationsindustri (som används av Gammeltoft-Hansen och Nyberg Sørensen 2013) har använts för att analysera aktörer som underlättar migrationen: smugglare, mäklare, förmedlare etc. Begreppet gränsindustri kan till viss del anses granska denna industris motsats: kontrollen av migrationen. Men eftersom begreppet fokuserar på alla sektorer som har intressen (ekonomiskt, socialt, symboliskt eller politiskt) i säkerhetsmodellen, kan även smugglarna ses som en del av gränsindustrin. Det är dessutom viktigt att betona att människosmugglare inte är någon enhetlig kategori. Gruppen innefattar komplexa kedjor av aktörer, mycket ofta även gränsvakterna som egentligen har som uppgift att stoppa migrationen.
5. Kontrollerna vid Öresundsbron under 2016 är i en mellanställning i förhållande till denna definition. De omfattas inte av definitionen i den mån de utgör normala och sedvanliga id-kontroller av icke säkerhetsbetonad art. Men de omfattas av definitionen i den mån de tillämpas som en del av en annonserad krissituation, går utöver de gängse normerna i Schengenområdet och har ett främst avskräckande syfte.

2. Bakgrund: säkrad gräns, osäkra färdvägar

Den politiska debatten om irreguljär migration och flyktingströmmar har vanligtvis ett ytterst kortsiktigt perspektiv: den senaste krisen vid gränserna och vad som kan göras åt den. För att förstå den kaotiska situation som blivit vardag vid Europas gränser behövs ett betydligt bredare historiskt och statistiskt anslag. Detta kapitel redovisar hur den europeiska hanteringen av den irreguljära migrationen runt Medelhavet har utvecklats och vilka slutsatser vi kan dra. Tonvikten ligger på perioden från 1990-talet när fenomenet båtflyktingar tog sin egentliga början i regionen.

Historik: kontroller leder till kris

I historiskt perspektiv är den irreguljära migrationen sjö- och landvägen till Europa ett ungt fenomen som vuxit fram i direkt samspel med restriktioner i EU:s och medlemsstaternas migrations- och gränspolitik. Startpunkten kom under 1970-talets oljekris och åtstramningar, då invandringspolitiken blev mer restriktiv i många europeiska länder. Liksom i USA vid samma tid (se kapitel 3) blev det i ett slag svårare för arbetare från forna kolonier och fattigare grannländer att resa in i Storbritannien, Frankrike och Tyskland exempelvis. Medan USA redan då satsade på allt starkare gränssäkerhet, och samtidigt såg den irreguljära migrationen öka snabbt, tog det i Europa längre tid innan liknande färdvägar skapades i någon större utsträckning.

Det var egentligen först på 1990-talet som de farliga färdvägarna över Medelhavet började användas regelbundet, vilket också sammanföll med att Europa började införa en gränssäkerhetsmodell av liknande slag som i USA. Det var nu som

Schengensamarbetet introducerades. Systematiska personkontroller avskaffades vid de inre gränserna mellan europeiska länder. Samtidigt infördes en mer restriktiv migrationspolitik gentemot vissa grupper av icke-européer, framför allt i Sydeuropa, och man satsade på starkare kontroller vid Europas yttre gränser.

Det bör betonas att detta var både ett politiskt och ett symboliskt val. Den politiska risken med Schengens öppna inre gränser måste motverkas genom förstärkt kontroll vid de yttre gränserna, var tanken. Det gemensamma europeiska projektet måste med andra ord förstärkas med en klar markering gentemot unionens utsida. Som en chef vid Frontex, EU:s gränskontrollmyndighet, förklarade när jag intervjuade honom, var idén bakom den fria rörligheten att "skapa känslan att du är en EU-medborgare". Frontex (aktivt sedan 2005) representerar den andra sidan av samma mynt: den förstärker Europas yttre gränser gentemot omvärlden, vilket sedan 1990-talet varit en viktig komponent i det europeiska identitetsprojektet.

Resultatet blev inte som man tänkt. Snarare öppnade den mer restriktiva migrations- och gränspolitiken dörren för irreguljära färdvägar. Innan Spanien anslöt sig till Schengen 1991, för att ta det mest relevanta exemplet för den här rapporten, hade landet infört en utlänningslag samt hamnat under press från nordeuropeiska regeringar att stärka sina gränser (Gabrielli 2011). Visumkrav infördes således för marockaner 1991, och samma år kom de första rapporterna om regelbundna försök av nordafrikanska migranter att ta sig över Gibraltar sund i små fiskebåtar *(pateras)*.[1] I Italien gick utvecklingen i samma riktning. Det europeiska projektet ledde med andra ord till en restriktivare miljö för migranter, framför allt för nordafrikanska invandrare till Sydeuropa, vilket i sin tur skapade nya former av irreguljär migration från just Nordafrika. Nordafrikanernas ankomst gav under 1990-talet upphov till mer eller mindre gemensamma försök att säkra de yttre gränserna via patruller, EU-finansierade stängsel och ny övervakningsteknik. Säkerhetsmodellen tog här sin ordentliga början.

Om kontrollerna blev alltmer gemensamma, var det betydligt svårare för EU:s medlemsstater att enas om en gemensam migrations- eller asylpolitik. Trots upprepade försök i den riktningen sedan 1990-talet – inte minst med det gemensam-

ma europeiska asylsystemet (CEAS) – ville medlemsstaterna hålla fast vid sin suveränitet i migrations- och gränsfrågor. Denna position halvvägs mellan europeisk integration och fortsatt statlig kontroll av migration och asyl skulle få långtgående konsekvenser. Dagens politiska kaos runt flyktingmottagandet – vare sig detta gäller stängda nationella gränser eller de vitt skilda procentsatserna för godkända asylansökningar i olika medlemsstater – är en viktig följd av halvvägs-arbetet. Även om EU:s medlemsstater till sist enades om ett antal gemensamma lagar och regelverk för migration och asyl (främst Dublinkonventionen 1990/Dublinförordningen 2003, mottagandedirektivet 2003, skyddsgrundsdirektivet 2004, asylprocedurdirektivet 2005 samt återvändandedirektivet 2008), var omfattningen klart begränsad. Flera av direktiven är utformade som minimiregler, så staterna kunde i mångt och mycket fortsätta att agera som de själva behagade. Vidare tycks vissa medlemsstater främst ha implementerat de mest restriktiva delarna av direktiven.[2] Dessutom har den viktiga Dublinförordningen gynnat säkerhetsmodellen, eftersom den bidragit till en oproportionerligt stor börda för länder i Sydeuropa, dit de asylsökande först anländer. Det har i sin tur lett till en alltmer protektionistisk gränspolitik. Frågan diskuteras mer utförligt nedan.

I brist på en tillräckligt omfattande gemensam migrations- och asylpolitik utvidgade medlemsstaterna i stället samarbetet runt gränskontrollerna. Därmed byggde man fundamentet till vad jag kallar gränssäkerhetsmodellen. Denna modell var i sin tur beroende av projektet att skapa en gemensam inre säkerhet inom EU under 1990-talet, och att infoga migrations- och asylfrågor i projektet. Viktiga politiska steg mot gemensam inre säkerhet togs när EU skapade den tredje pelaren för rättsliga och inrikes frågor med Maastrichtfördraget 1992 (där migrationen kom att ingå); införlivandet av Schengen i unionens regelverk efter Amsterdamfördraget 1997; samt den handlingsplan för EU:s område för frihet, säkerhet och rättvisa som följde på Amsterdamfördraget (Huysmans 2006). Rent praktiskt inleddes vid denna tid också ett tätare samarbete mellan säkerhetsexperter på europeisk nivå. Via sådana politiska och praktiska steg införlivades migrations- och asylfrågor successivt i ett kontinuum med direkta säkerhetsfrågor, som terrorism och kriminalitet (Bigo 1994). Trenden har stärkts efter den 11 september, om än inte i samma utsträckning som i USA (se kapitel 3).

Yttre gränskontroller som en del av ett gemensamt europeiskt säkerhetsprojekt var med andra ord inte en naturlig aspekt av integrationen. De var ett möjligt alternativ bland många andra – men till skillnad från svårare samarbeten som asylpolitik, arbetskraftsinvandring och relaterade frågor var det förhållandevis lätt att enas kring just detta. Migrationspolitiken inom EU har alltså i stor utsträckning handlat om gränskontroller och i betydligt mindre grad om gemensam asylpolitik och arbetskraftsinvandring. Säkerhetsmodellen ska med andra ord inte likställas med reglerad invandring. Det är snarare ett sätt att betrakta och behandla den irreguljära migrationen som ett fenomen som bekämpas vid gränserna med patruller, övervakningsteknologi och andra avskräckande och avvärjande medel. Detta är en historiskt säregen inramning som de senaste årtiondena blivit allt viktigare i världens industriländer, inte bara i Europa (se kapitel 3).

Många forskningsstudier har följt migrationspolitikens utveckling från 1990-talet och framåt från ett statsvetenskapligt perspektiv, med fokus på intressegrupper, koalitioner och kompromisser som format policyn (se exempelvis Boswell & Geddes 2011; Geddes 2003). Andra migrationsforskare har följt den globala trenden inom migrationspolitiken, och ofta tagit avstamp i dess bristande effektivitet (till exempel Castles 2004). Min rapport utforskar inte policyområdet. Jag fokuserar snarare på praxis, vad som sker i det dagliga arbetet vid och bortom Europas yttre gränser.

Den praktiska grogrunden för en säkerhetsbaserad hantering av migrationen skapades under det tidiga 1990-talet. De nordafrikanska migranternas båtresor över Medelhavet kom att utgöra det första testet för den begynnande säkerhetsmodellen och dess gemensamma europeiska försök att bekämpa migration genom patruller, polisinsatser och radarsystem. Men det var inte förrän afrikaner från söder om Sahara i början av 2000-talet började färdas över Medelhavet som en gemensam säkerhetsbaserad hantering utvecklades till fullo.[3] Skälet var återigen politiskt. Migrationen fick stort medieutrymme och ledde till en krispolitik liknande den vi ser i dagens flyktingkris, om än i mindre skala. Europas omfattande investeringar i gränskontroller tog nu fart, inte minst genom att man 2004 inrättade Frontex, den nya gränskontrollmyndigheten på EU-nivå med säte i Warszawa.

Det fanns bara ett problem. De allt större politiska och ekonomiska investeringarna i gränsarbetet åtföljdes av alltmer frekventa kriser vid gränserna, dit båtflyktingar eller irreguljära afrikanska migranter anlände under dramatiska former.[4] Sådana kriser utspelades vid den italienska ön Lampedusa 2004; vid Spaniens nordafrikanska enklaver Ceuta och Melilla 2005; på de spanska Kanarieöarna 2006; vid den grekisk-turkiska landgränsen 2010; återigen på Lampedusa under den arabiska våren 2011; samt under de senaste årens snabbt växande kriser, då framför allt flyktingar från Syrien och andra oroshärdar sällat sig till de tidigare afrikanska resenärerna (*figur 1*). Europas flyktingkris, eller snarare gränskris, är med andra ord ett sentida fenomen som utformats och förändrats i direkt samspel med gränspolitiken.

Figur 1. Irreguljära färdvägar från Västafrika till Europa genom Saharaöknen.

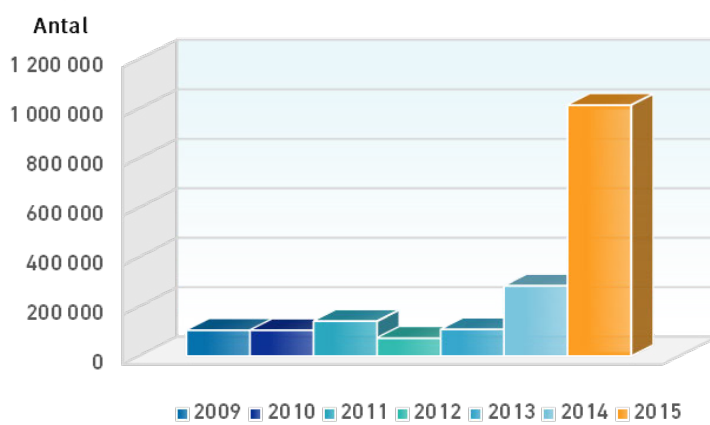
Källa: Kartan är baserad på MTM 'i-Map': se imap-migration.org.

Statistik: migration skapar överreaktion

Trots allt fler kriser vid gränserna från 1990-talet och framåt har Europas gräns- eller migrationskris varit mer retorisk än reell under lång tid. Under krisen vid Kanarieöarna 2006, som ledde till ett massivt mediepådrag samt EU:s första stora gemensamma gränsoperation till havs, Joint Operation Hera, anlände strax över 30 000 västafrikanska migranter till ögruppen. Några år efter 2006 visade en spansk folkräkning gällande migration att enbart en procent av samtliga invandrare hade kommit sjövägen till landet (Reher et al. 2008). Den politiska och mediala panik-en runt gränskriser – som vid Kanarieöarna 2006, vid Ceuta och Melilla samt runt franska Calais (som innefattat högst några tusen personer per gång) – är exempel på vad De Haas (2007) kallat den europeiska invasionsmyten.

Tills nyligen anlände 100 000 irreguljära migranter och flyktingar över de yttre land- och sjögränserna varje år. Som jämförelse uppgår den sammanlagda invandringen till EU-länder enligt Eurostats senaste uppskattning till runt 3,4 miljoner migranter per år (varav 1,4 miljoner är icke-européer och 1,2 miljoner migrerande européer). Som Frontex påpekar har flertalet irreguljära migranter i Europa anlänt med flyg, utrustade med visum. Sedan har de stannat kvar när visumet gått ut och blivit så kallade *overstayers*.

Figur 2. Uppskattat antal irreguljära migranter över EU:s yttre sjö- och landgränser.



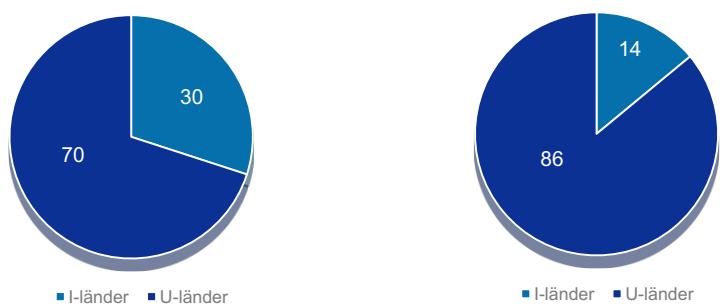
Källa: Frontex (2009–2014) och UNHCR (2015). (Enbart indikativa siffror: se slutnot [5] för skillnad mellan data för 2009–2014 och 2015, samt för källhänvisningar).

Sedan 2013 har siffrorna dock förändrats avsevärt. Antalet immigranter och flyktingar som anländer till Europas gränser har mångdubblats, och fler än en miljon människor kom över Medelhavet under 2015.[6] Över 80 procent härstammar från världens tio största flyktingländer, enligt UNHCR. Rekordsiffrorna visar både en kvantitativ och kvalitativ förändring i den irreguljära migrationen över de yttre gränserna: mycket högre ankomsttal och mycket högre andel flyktingar.

Trenden måste ses i ett globalt perspektiv. Världen står inför den största flyktingkrisen sedan andra världskriget. Nästan 60 miljoner människor är på flykt, inom eller utanför sitt hemland, och 86 procent av dem som flytt från hemlandet har tagits emot av utvecklingsländer. För tio år sedan tog i-länder ansvar för 30 procent av alla flyktingar i världen; i dag är det bara 14 procent *(figur 3)*.

Det stora antalet – till stor del syrier – som under 2015 anlänt till Europa är alltså bara en liten andel av alla som är på flykt. De allra flesta befinner sig i närområden till konfliktzoner. I till exempel Libanon, med en befolkning på knappt sex miljoner, är numera ungefär var femte invånare (över en miljon) från Syrien. Detta kan jämföras med EU med sina 500 miljoner invånare som innefattar många av världens rikaste länder – unionen tog som helhet emot en miljon skyddssökande under 2015. Flyktingkrisen är med andra ord främst global, inte europeisk.

Figur 3. Andel flyktingar i i-länder (ljusblått) och u-länder (mörkblått), 2004 och 2014.



Källa: UNHCR Facts and Figures, http://www.unhcr.org.uk/about-us/key-facts-and-figures.html

Låt oss sammanfatta. Den mer restriktiva immigrationspolitiken i Europa sedan 1970-talet för vissa kategorier av migranter, och framför allt sedan 1990-talet när sydeuropeiska länder inlemmades i Schengen, har öppnat farliga och irreguljära färdvägar längs sjö- och landgränserna. Trots att antalet migranter som använder dessa färdvägar tills nyligen utgjort en mycket liten del av migrationen till EU:s medlemsländer, har stora investeringar lagts på mer gränssäkerhet och fler gränskontroller. Säkerhetsmodellen har formats och förstärkts inte minst på grund av bristande politisk vilja att arbeta vidare med andra aspekter av en gemensam migrations-, gräns- eller flyktingpolitik. För politiker och media blev den ytterst begränsade mängden svarta afrikanska båtflyktingar under 2000-talets inledning en viktig katalysator för mer gränssäkerhet. Gränskontrollerna har dock inte lyckats stoppa migrationen, vilket blivit uppenbart när den globala flyktingkrisen har mångdubblat antalet människor på flykt mot Europa. Dödstalen har stigit markant, smugglarnätverken har växt sig allt starkare och desperationen har ökat kraftigt. Även om flest människor reser under den mer lättnavigerade sommarperioden, sker migrationen per båt numera under hela året, vilket dödsfallen och ankomsterna under januari 2016 visar. Svaret blir ytterligare gränskontroller och barriärer vid, och bortom, Europas gränser. Nya policyer med avskräckande effekt införs runt om på kontinenten.

Som beskrivs i senare kapitel har strävan efter gränssäkerhet skapat mer osäkerhet och ovisshet – inte bara för människor på flykt. Den kaotiska sociala situationen som uppstått vid okontrollerbara flaskhalsar i gränsområden präglas av osäkerhet. Förskjutningen av resurser mot gränspatruller, inlåsning och säkerhetsteknologi som karaktäriserar kampen mot irreguljär migration leder bort från en mer normaliserad hantering av flyktingfrågan. Samtidigt har det diplomatiska spelet som blivit vardag inom EU och i förhållande till länder i EU:s närområde kommit att innefatta allt mer konfliktfylld och konfrontationsbaserad politik.

Även om Europa numera är det största exemplet på en destruktiv gränspolitik, är det långtifrån det enda. Sedan början på 1970-talet har det snarare skett en globalisering av kampen mot irreguljär migration. Nästa kapitel diskuterar detta med hänvisning till litteraturen om framför allt USA:s södra gräns, som länge har stått som exempel på en ”säkrad” gräns till högt pris och med osäkra följder.

Slutnoter Kapitel 2

1. Ytterst spridda ankomster skedde under de senare åren av 1980-talet, till skillnad från 1991 och senare.
2. För en analys av effekterna av det omtvistade återvändandedirektivet, som tillät att människor frihetsberövades i högst 18 månader i vissa fall, se http://eulawanalysis.blogspot.co.uk/2014/03/the-eus-returns-directive-does-it.html
3. Det demografiska skiftet i den irreguljära migrationen orsakades bland annat av främlingsfientlighet i Elfenbenskusten och Libyen, två viktiga destinationsländer för västafrikanska arbetare (de Haas 2007). Det är dock viktigt att betona att västafrikanska migranter fortfarande tenderar att föredra regionala eller intra-afrikanska destinationer.
4. För mer om denna utveckling, se Andersson (2014) och Düvell (2008).
5. Jag använder Frontex-statistik för tidigare år över antal människor som korsat EU:s yttre gränser (”illegal border-crossing between border crossing points”: Frontex 2015 för 2011-2014, Frontex 2014 för 2010 och Frontex 2013 för 2009), samt UNHCR-siffror för 2015: http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php. Denna grafik bör därmed inte uppfattas som en exakt statistisk bild. Anledningen till mitt val är UNHCR:s växande roll för att sammanföra statistik över sjövägen under 2015, samt Frontex dubbelräkning av dem som anlänt till södra Europa för att sedan ta sig vidare genom Balkan. Angående denna dubbelräkning, se http://migrantsatsea.org/2015/10/14/clarification-of-frontex-data-on-persons-detected-at-eu-external-borders-includes-significant-double-counting/
6. Jag använder Frontex-statistik för tidigare år över antal människor som korsat EU:s yttre gränser, samt UNHCR-siffror för 2015: http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php. Denna grafik bör därmed inte uppfattas som en exakt statistisk bild. Anledningen till mitt val är UNHCR:s växande roll för att sammanföra statistik över sjövägen under 2015, samt Frontex dubbelräkning av dem som anlänt till södra Europa för att sedan ta sig vidare genom Balkan. Angående denna dubbelräkning, se http://migrantsatsea.org/2015/10/14/clarification-of-frontex-data-on-persons-detected-at-eu-external-borders-includes-significant-double-counting/

3. Litteraturöversikt: migration som säkerhetsproblematik

Den irreguljära migrationen har sedan 1970-talet, när olaglig invandring började väcka stort politiskt och medialt intresse i västvärlden, utgjort ett växande akademiskt fält. Detta kapitel redovisar några viktiga rön med relevans för rapportens fokus på det europeiska gränsarbetet. Det ger även en teoretisk bakgrund till gränsindustrin och dess verkningar.

Akademiska studier har länge betraktat den irreguljära migrationen från Syd till Nord som ett problem som kräver en (gärna snabb) lösning. Migrationsforskaren Alejandro Portes sammanfattade redan vid slutet av 1970-talet den akademiska litteraturen på området med dessa ord:

> En stor del av denna litteratur är preskriptiv, det vill säga den försöker övertyga läsaren att stödja den ena eller andra lösningen på problemet. Anledningarna till denna tonvikt är inte svåra att fastställa. Olaglig invandring är en av de frågor där forskares och myndigheters intressen sammanfaller (Portes 1978, s. 469).

Synen på irreguljär migration som ett kortsiktigt policyproblem har alltsedan denna tid begränsat forskningens empiriska och teoretiska räckvidd (De Genova 2002; Donato et al. 2008; Andersson 2014).1 Trots detta växte en mer oberoende granskning av gräns- och migrationsproblematiken fram under de följande årtiondena. En viktig insikt i detta fält gäller den politiska klyftan (till exempel Cornelius & Tsuda 2004) mellan politikers retorik om hårda tag å ena sidan och betydligt mindre restriktivitet i praktiken samt fortsatt migration å andra sidan. Denna skillnad mellan vad som sägs och vad som faktiskt görs förklaras vanligtvis med att det behövs lågbetald, irreguljär arbetskraft i avancerade ekonomier. Kvantitativa studier av effektiviteten hos migrationspolitiken som helhet – både vad gäller restriktivitet och

öppenhet för laglig invandring och asyl – har för övrigt gett blandade forskningsresultat, beroende på hur policyeffekter utvärderats men också därför att det saknats jämförande data (Czaika & De Haas 2013).[2]

Konsekvenserna för den del av migrationspolitiken som är ämnet för denna rapport – gränssäkerheten och bekämpningen av den irreguljära migrationen – väckte stort intresse hos amerikanska forskare från 1970-talet och framåt. Inom detta fält har klyftan mellan politisk retorik och realitet varit betydande, och forskningen har visat hur säkerhetsbetonade gränskontroller haft andra effekter än att stoppa invandringen. Den ledande migrationsforskaren Douglas Massey (1999, s. 313–314) påpekade till exempel hur krafttag vid gränserna "fyller en viktig politisk funktion: de är synliga, konkreta och allmänt populära hos röstande medborgare. Kraftfulla restriktiva åtgärder får hårt pressade politiker att framstå som beslutsamma, hårda och engagerade för att motverka den växande migrationsvågen."

En annan viktig effekt är att gränskontrollerna skapar en alltmer oskyddad invandrad arbetskraft som exploateras inom jordbruket inte minst, detta utan att arbetsgivarna behöver betala sociala avgifter och fullvärdiga löner. En tredje viktig effekt av stora investeringar i gränssäkerhet är att allt fler migranter valt att stanna i USA snarare än att återvända hem efter avslutad jordbrukssäsong eller när jobben sinat. Massey får ordet igen: "Under 1990-talet och det tidiga 2000-talet spenderade USA flera miljarder dollar [på gränssäkerhet], ändå dubblerades befolkningstillväxten för odokumenterade migranter."[3] Med andra ord har gränskontrollerna haft tydliga effekter, men de har varit negativa och gått i annan riktning än vad politikerna annonserat.[4]

Andra forskare har analyserat dessa kontraproduktiva – men politiskt effektiva – gränskontroller. Nevins (2002) och Spener (2000) visar, i sina studier av banbrytande gränsoperationer i Kalifornien och Texas på 1990-talet, hur USA:s säkerhetsfokuserade gränsarbete fungerat som ett substitut för en genomtänkt migrationspolitik. Cornelius (2001) har betonat hur gränsförstärkningar av detta slag lett till allt större risktagande hos migranter som tvingas hitta farligare färdvägar genom Arizonas ökenområden. Andreas (2000). Heyman (1995) har, i studier av

USA:s dagliga gränsarbete, visat hur gränsvakter hamnar i motstridiga situationer. Å ena sidan ombeds de stoppa alla migranter, å andra sidan uppmuntras de att se mellan fingrarna. Resultatet blir ett ”gränsspel” (Andreas 2000) eller en växlande katt-och-råtta-lek (Donato et al. 2008). Gränsarbetet framstår här som en iscensättning av en hårt kontrollerad gräns samtidigt som verkligheten – av ekonomiska skäl – är en helt annan (jämför De Genova 2002; Alvarez 1995).

Studier av detta slag belyser dels den motstridiga situationen vid USA:s gränser, dels de politiska klyftorna på migrationsområdet. De erbjuder därmed också värdefulla insikter för Europa, där litteraturen om irreguljär migration och gränssäkerhet har ökat starkt på senare år.

Ett viktigt begrepp på båda sidorna av Atlanten, och i min rapport, är *säkerhetisering*. Teorin om säkerhetisering fokuserade från början på hur maktgrupper definierar vad som utgör ett säkerhetshot, hur de kan utlysa ett nödläge på grund av detta, samt hur nödläget tillåter undantagsåtgärder för att avvärja hotet (se Buzan et al. 1998). Säkerhetiseringen – att man behandlar (vissa former av) migration som ett nödläge och ett säkerhetsproblem snarare än som ett vanligt socioekonomiskt och politiskt fenomen – är tydlig i USA, speciellt efter den 11 september och skapandet av en Department for Homeland Security vars främsta mål är att bekämpa gränsöverskridande terrorism (se t.ex. Chebel d’Appollonia 2012).

I Europa har säkerhetiseringen varit mer subtil. Vissa forskare har ifrågasatt om migrationen över huvud taget har säkerhetiserats på vår kontinent (Boswell 2007; Neal 2009). Dessa forskare har dock anammat en snäv definition av säkerhetisering, baserad på originalformuleringen ovan. De har inte granskat den betydligt mer komplexa hotbilden runt irreguljär migration i Europa under främst 2000-talet som andra beskrivit (Svantesson 2014; Huysmans 2006). I den europeiska hotbilden beskrivs irreguljär migration visserligen allt oftare som en direkt säkerhetsrisk (se Chebel d’Appollonia 2012), men den har ofta också behandlats mer diffust som kris, nödläge eller invasion. Det är denna bredare hotbild som granskas i kapitel 5 i förhållande till säkerhetsarbetet vid de yttre gränserna.

En av de främsta forskarna med detta bredare perspektiv på säkerhetisering i Europa är Didier Bigo (2001, 2007, 2014; Bigo and Guild 2005), vars sociologiska och tvärvetenskapliga studier satt fokus på säkerhetspraxis. Bigo och andra forskare har visat hur säkerhetsexperter i Europa aktivt definierar och positionerar sig i ett fält där de bidrar till politiska prioriteringar på säkerhetsområdet. En av de starkaste prioriteringarna de senaste årtiondena har varit just migrationen (Bigo 2001; Huysmans 2000).[5] I kalla krigets efterdyningar, under en tid av nedskärningar och ekonomiska omvälvningar, har gränsaktörer och myndigheter som arbetar med säkerhet sett sig tvungna att rättfärdiga sin existens och omdefiniera sina roller, menar Bigo. Försvarsmakternas, underrättelsetjänsternas och polisens traditionella roller har börjat luckras upp, med resultatet att de försökt säkra sina positioner i inbördes tävlan på ett alltmer gemensamt fält. Invandringen har stegvis säkerhetiserats under processen.

Det är med utgångspunkt i litteraturen om säkerhetisering som min rapport även betraktar gränsarbetet som en industri. Termen industri har använts tidigare i migrationsstudier för att framför allt belysa de ekonomiska aspekterna av hur migrationen kanaliseras av smugglare och andra privata aktörer – på senare år har termen också börjat innefatta statliga och icke-statliga aktörer som hanterar kontrollen av denna migration (Andersson 2013, 2014; Gammeltoft-Hansen and Nyberg Sørensen 2013).

Mitt perspektiv på gränsindustrin fokuserar på dessa aktörer i bredast möjliga mening. Rapporten går därmed längre än Bigo gör med sitt fokus på säkerhetsexperter. Jag sammanför grupper som ofta ses som marginella för säkerhetiseringen: grannländers myndigheter och regeringar; internationella och humanitära organisationer; samt försvars- och säkerhetsföretag. Rapporten visar hur den irreguljära migrationen runt Medelhavet har säkerhetiserats samt hur den irreguljära migrationen, som säkerhetsobjekt, blivit en inkomstkälla eller ett intresseobjekt i annan mening (politiskt, socialt, symboliskt) för vitt skilda grupper. Detta har i sin tur bidragit till ytterligare kaos längs Europas gränser i konstant samspel med migranters, flyktingars och människosmugglares egna metoder.

Det är med andra ord viktigt att också belysa migranters och flyktingars eget agerande i förhållande till gränssäkerhet. Banbrytande etnografiska studier av migranters erfarenhet av hårdare gränskontroller i Europa (Collyer 2007; Khosravi 2010; Lucht 2012; Pian 2009) och i andra regioner (Coutin 2005; De Genova and Peutz 2010; Holmes 2013; Willen 2007) har visat att det finns återkommande mönster hos den irreguljära migrationen vid västvärldens gränser (se också Andersson 2016). För mig som antropolog är det naturligt att även föra in dessa gräsrotsperspektiv på migrationskontrollerna. Målet är att få en djupare förståelse för vad som faktiskt sker vid Europas gränser – ofta utom syn- och hörhåll för den offentliga debatten.[6]

Slutnoter Kapitel 3

1. Denna inramning har även bidragit till att marginalisera andra typer av migration som inte politiserats på samma vis. Det gäller inte minst intern migration i fattiga länder samt migration mellan sådana länder sinsemellan, som ofta är betydligt viktigare statistiskt och socialt än utvandring till västländer (Gardner & Osella 2004:xi).
2. Czaika & De Haas (2013) identifierar tre potentiella policyklyftor på migrationsområdet: gällande diskurs (gapet mellan vad politiker säger att de gör och vad som hamnar på papper); implementering (gapet mellan formulerad policy och vad som faktiskt görs); samt effektivitet (gapet mellan implementerade policyer och deras effekt på migrationen). Slutsatsen är att dessa klyftor måste utvärderas i förhållande till policyer och till processer som sker utanför migrationsområdet.
3. Se D. Massey, Foreign Policy, 18 augusti 2015: http://foreignpolicy.com/2015/08/18/donald-trump-immigration-border/
4. I en annan jämförande studie – inom projektet DEMIG i Oxford – har De Haas (2011) lagt fram hypotesen om fyra typer av substitutionseffekter som kan uppstå som svar på en mer restriktiv migrationspolitik: spatial (att migranter söker sig till länder med färre restriktioner); categorical (de använder andra migrationskanaler när de lagliga vägarna stängs); intertemporal, en ”nu-eller-aldrig”-effekt (för att föregripa en förväntad restriktion); samt reverse flow (restriktioner kan ha en negativ effekt på återvändandet). I denna rapport ges exempel på samtliga fyra effekter.
5. Bigos (2007) användande av termen fält härstammar från Bourdieu. Ett fält är en kontext där sociala aktörer positionerar sig och formar en specifik habitus (inlärda dispositioner)

genom sina (professionella) roller; aktörernas placering i fältet är delvis beroende av deras ekonomiska, kulturella och symboliska kapital. Se Bourdieu (1993).

6. Det måste betonas att migranters och flyktingars egna perspektiv och erfarenheter är fundamentala för att förstå vad som sker vid gränserna – och för vad som kan göras annorlunda. Tyvärr ignoreras deras röster ofta i den offentliga och inte sällan i den akademiska debatten. Även om den här rapporten inte kunnat ta med migranters erfarenheter i önskvärd utsträckning, har min forskning sin utgångspunkt i migranters erfarenheter av och reflektioner om gränsarbetet. Deras kritik mot alla som tjänar på dagens utformning av gränskontrollen var det som fick mig att fokusera på gränsindustrin.

4. Metod: gränslinjernas etnografi

Etnografi ses vanligtvis som en platsbaserad metodologi: etnografer gör deltagande observation i en by, en stadsdel eller inom en specifik social gruppering. Forskningen inför denna studie, till stor del utförd som ett doktorandprojekt i antropologi 2008–2012 (Andersson 2013) och som postdoktoral forskning (2013–2015), har dock tagit gränsindustrin som sitt främsta objekt. Denna industri innefattar ett flertal sektorer och grupperingar som är aktiva över ett stort geografiskt område: bland annat gränspoliser och hjälparbetare i Afrika och Europa, policyexperter och försvarskoncerner, samt migranter och flyktingar själva i viss mån.

Med tanke på detta i princip oändliga studieobjekt har jag avgränsat mig till den spanska delen av de yttre gränserna samt angränsande afrikanska länder. I antropologisk anda har jag anammat studiegruppernas egna perspektiv; jag har följt de politiska och polisiära prioriteringar som skapats kring den yttre gränsen och kombinerat med migranternas syn på detta gränsarbete. Jag har därmed koncentrerat mig på de grupper som är direkt involverade i gränsarbetet: främst humanitära organisationer/NGO:er, gränspoliser/säkerhetsstyrkor och migranterna själva.

I utforskningen av mötet mellan grupperna har jag byggt på en så kallad utvidgad fallbeskrivning (extended case method), utvecklad inom Manchesterskolan i antropologin (till exempel Gluckman 2002). Genom att fokusera på enskilda fall eller gemensamma kontaktytor där de berörda grupperna möts, har jag kunnat skapa en bred bild av samspelet mellan migranter och gränsarbetare. Jag har kombinerat dessa möten till en större etnografisk studie som innefattar aspekter som vanligtvis studeras separat: gränspatrullerna längs de yttre gränserna och bortom dem (på afrikanskt territorium); räddningsarbetet till havs; koordination och övervakning; ankomst och förvar; samt utvisning. Mitt etnografiska fält är inte geografiskt utan i högsta grad rörligt. Fokus ligger på mötesplatserna som gränsarbetet har skapat –polissammankomster, kontrollrum, förvar, protester, patruller och gränspassager.

Konkret har forskningen inneburit 14 månaders kontinuerligt fältarbete på heltid i Mali, Senegal, Marocko och Spanien under 2010–2011, ytterligare besök på senare år i dessa fyra länder, samt hos Frontex högkvarter i Warszawa (2011), på European Day for Border Guards (2013), på Sicilien, Lampedusa och i Rom (juni och juli 2015) och i Arizona och Mexiko (november 2015). Under huvudperioden 2010–2011 bestod min forskning delvis av deltagande observation på en förläggning i den spanska enklaven Ceuta på den afrikanska sidan av Gibraltar sund; med utvisade migranter i Dakar, Senegal; samt med avvisade migranter och migranter i transit genom Mali. Jag har därutöver gjort regelbundna besök hos den senegalesiska gränspolisen och det spanska civilgardet, gjort observationer på gränskontroll- och koordinationscentra i Spanien och i Västafrika, samt följt med senegalesiska migrationspatruller.

Jag har utfört djupintervjuer med flera hundra informanter, bland annat med mer än 100 migranter; med cirka 80 NGO-arbetare och policyhandläggare; runt 60 gränspoliser/gränsvakter; samt 40 arbetare och volontärer inom Röda Korset.

Vid mina etnografiska intervjuer med europeiska och afrikanska gränsvakter/poliser har frågorna kretsat kring informanternas erfarenheter vid gränsen eller av koordination och kontroll; deras främsta prioriteringar och utmaningar; samt hur de har uppfattat situationen runt gränserna. Mina frågor har i etnografisk anda alltid kombinerats med att observera kontexten som intervjuerna äger rum i och kontexten för mina besök på anläggningar vid gränsen, vilka ofta skedde i samband med intervjuer. Ytterligare samtal har förts med ett större antal migranter och gränsarbetare utanför en mer formell intervjuram. Fältarbetet har kombinerats med analys av dokument och visuellt material, bland annat gränsvakternas egna representationer av sitt arbete. För en längre diskussion om metodologi, se Andersson (2014).

Slutnoter Kapitel 4

1 Se Strathern (1996), Cutting the Network.

2. Jag kallar detta en extended field site: se Andersson (2014). Mitt fokus på kontaktytor bygger också på de gränssnittanalyser som återfinns i studier av internationella utvecklingsprogram (Long 2001), i kombination med insikter från multisituerat fältarbete: se Marcus (1995).

5. Resultat: säkerhetsmodellen för migrationen i EU:s gränsland

Det här kapitlet redovisar policyrelevanta forskningsresultat vad gäller Europas gränsindustri och dess funktioner. Med fokus på det dagliga gränsarbetet och på migranternas perspektiv – snarare än mellanstatlig politik och policy – visar jag hur bekämpningen av migrationen har skapat ett kontraproduktivt kontrollsystem längs de yttre gränserna. Kapitel 2 gav en kort sammanfattning av hur systemet först uppstod på 1990-talet, medan det här kapitlet förklarar systemets självförstärkande dynamik. Jag visar här hur upprepade misslyckanden vid gränserna har skapat en marknad för mer av samma medicin. En ond cirkel har skapats som gjort det allt svårare för regeringar och myndigheter att försöka finna alternativa sätt att handskas med det växande antalet människor på flykt till Europa.

Kapitlet behandlar, i tur och ordning, hur den irreguljära migrationen har behandlats som en nödsituation där det behövs säkerhetsåtgärder; hur en marknad för gränssäkerhet växt fram i samspel med denna inramning; samt hur säkerhetsmarknaden skapat okontrollerbara konsekvenser både vid och bortom gränserna.

Säkerhet och nödläge: migrationen behandlas som en kris och ett hot

Låt oss börja med hur säkerhetsmodellen befästs vid Europas yttre gränser. Kapitel 2 berättade hur viktiga politiska steg i gränssamarbetet togs på statlig och EU-nivå under 1990-talet, samt hur den irreguljära migrationen sedan dess allt oftare behandlats som en säkerhetsfråga. Efter den 11 september har den politiska hotbilden ibland

varit uppenbar, som när europeiska ledare jämfört flyktingar med terrorister eller överdrivit ankomstsiffrorna för att skapa grogrund för en repressiv signalpolitik (kapitel 3).[1] I det dagliga gränsarbetet är dock säkerhetsbehandlingen av migrationen betydligt mer subtil. Några av de främsta processerna med vars hjälp säkerhetsmodellen befästs i det dagliga gränsarbetet redovisas nedan; i kapitel 6 ger jag specifika rekommendationer om hur dessa processer kan börja förändras.

1. **Institutionella procedurer och strukturer har förstärkt säkerhetsmodellen.** Framför allt lågbetald arbetskraftsinvandring har gradvis förskjutits bort från arbetsmarknads- och näringsdepartementens kompetensområde i många europeiska länder sedan 1970-talet, för att i stället hamna hos inrikesministerierna som en kontroll- och säkerhetsfråga (Guild 2005). Trenden förstärktes när EU på 1990-talet stegvis fick mer kompetenser och inflytande på migrationsområdet, och inte minst när generaldirektoratet för arbetsmarknadsfrågor (DG Employment) gav vika för DG Justice and Home Affairs (numera DG Migration and Home Affairs/DG HOME) vad gäller migration (Svantesson 2014). Den allt större kompetensen hos inrikesministerier och DG HOME, och deras växande inflytande, har i sin tur banat väg för en speciell lösning på ”migrationsproblemet”.[2] Som Svantesson (2014) noterat i en empirisk studie av Brysselbyråkratin, har den inte sällan ganska liberala retoriken och diagnosen inom DG HOME vanligtvis stått i stark kontrast till de säkerhetsfokuserade lösningar och insatser som generaldirektoratet och Europeiska unionens råd brukar stödja. Detta är inte förvånande: migrationen är fortfarande ett nationellt kompetensområde där det är inrikesministrar som sätter dagordningen. Men den extra slagkraft som beslut i Bryssel ger har starkt bidragit till att befästa kampen mot den irreguljära migrationen och säkrandet av gränserna som en lösning på problemet.

2. **Den irreguljära migrationen har behandlats som en kris och ett nödläge.** Framför allt sedan afrikaner från söder om Sahara började använda rutterna över Medelhavet under 2000-talet, har den irreguljära migrationen presenterats i den politiska debatten som en krisföreteelse – eller till och med som en invasion. Detta trots att det bara var en liten andel irreguljära migranter som anlände till Europa land- och sjövägen fram till 2014–2015 (kapitel 2). Denna

inramning – skapad i samspel mellan medier, politiker och gränsaktörer – har underblåst en dubbeltydig hantering: dels hårdare polisiära eller militära insatser dels humanitära räddningsaktioner.

Säkerhetsåtgärder och humanitära insatser ses ofta som väsensskilda ting, men forskningen visar hur dessa integrerats alltmer som två aspekter av den så kallade nödsituationen vid gränserna. Cuttitta (2014) har identifierat ett politiskt och polisiärt växelspel på ön Lampedusa där människor rättsvidrigt motats tillbaka till Libyen samtidigt som stora räddningsinsatser gjorts. Sjöräddningsoperationer som Mare Nostrum och Triton har också haft en viktig polisiär funktion genom att identifiera och arrestera människosmugglare. En annan aspekt av sammanblandningen gäller det dagliga samarbetet mellan humanitära organisationer och myndigheter. Walters (2011) har observerat hur en humanitär gräns etablerats runt Lampedusa. Inte bara polis och militär är inblandade i gränsarbetet utan också UNHCR och International Organization for Migration (IOM) samt välgörenhetsorganisationer som Save the Children (inom ramen för det så kallade Praesidium-projektet).[3] I Grekland har forskning visat hur det dagliga gränsarbetet i allt större utsträckning motiveras både med polisiära och med humanitära argument (Pallister-Wilkins 2015; se Williams 2016 för en amerikansk jämförelse).

I det spansk-afrikanska fallet, som länge setts som en modell för det europeiska gränsarbetet och som står i fokus i min rapport, finns en mycket väl utvecklad växelverkan mellan det humanitära och det polisiära, både på land och till havs. Min forskning har visat en stark överlappning av polisiära och humanitära aktörer (inklusive NGO:er och spanska Röda Korset). Detta har i vissa avseenden skapat mer professionella procedurer, bättre samarbetsmetoder och mer humana insatser. Men det har minst lika ofta lett till en problematisk sammanblandning som förstärker och rättfärdigar säkerhetsmodellen. Bland annat har spanska Röda Korset samarbetat med polis i avvisningsärenden på afrikansk mark (från Mauretanien till Senegal); i förvar i enklaverna Ceuta och Melilla (där migranter hålls under lång tid i avskräckande syfte); samt i interneringscenter (Centros de Internamiento de Extranjeros).

Till havs är denna säkerhetsbetonade sammanblandning ännu tydligare. Här har preventiva räddningsargument alltmer använts för att juridiskt och politiskt rättfärdiga kontroller i avskräckande syfte. Dessa kontroller har i sin tur haft negativ inverkan på människors säkerhet – när säkrare gränssektioner blivit svårare att passera så har migranter valt mer riskfyllda färdvägar och metoder, medan smugglarmarknaden har förstärkts (se diskussion under punkt 4 nedan).

När spanska civilgardet och Frontex lanserade Joint Operation Hera i Atlanten och i västafrikanska vatten 2006, i samarbete med västafrikanska och europeiska gränsmyndigheter, var motivet att ”förhindra att [migranterna] ger sig av” och att undvika att de utsätter sig för risker till havs. Spanien (och Frontex) kunde här med humanitära argument rättfärdiga sin patrullering. Juridiskt kunde flyktingbåtarna hejdas inom Spaniens stora eftersöknings- och räddningszon (search and rescue-zon) i Atlanten med hänvisning till att båtarna inte var sjödugliga. I afrikanska vatten rättfärdigades de kontroversiella föregripande patrullinsatserna mot potentiella migranters båtar – utförda i samarbete med senegalesiska, gambiska och mauretanska styrkor – med att man räddade liv.[4]

I Nordafrika, där Spanien bedriver gemensamma patruller med Marocko i mindre utsträckning, kan spanska civilgardet meddela sina nordafrikanska kolleger när en båt har upptäckts av SIVE, det spanska kustradarsystemet, vars (EU-subventionerade) uppbyggnad likaså motiverats humanitärt. Marocko eller Algeriet kan därefter rädda båtens passagerare (med gränsvakternas terminologi) och föra dem tillbaka till en nordafrikansk hamn innan de hunnit nå spanskt territorialvatten. I Italien har myndigheterna försökt sig på liknande ”humanitära” återföranden under många år. Den stora militära sjöräddningsoperationen Mare Nostrum var till en början menad att göra just detta under 2013–2014 – men Libyenkonflikten, avsaknaden av rättsskydd för flyktingar i Libyen, samt domen i fallet Hirsi Jamaa and Others vs. Italy i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har försvårat sådana aktioner i centrala Medelhavet (Tondini 2012). Detta har inte hindrat EU och medlemsstaterna från att politiskt motivera säkerhetsinsatser som humanitära aktioner, exempelvis

vid den militära operationen EUNAVFOR-Med påbörjad sommaren 2015 (se nedan).[5]

3. **Riskanalysen prioriterar gränser framför människor.** Terminologin och metodologin som används inom EU:s integrerade gränsförvaltningsstrategi (IBM: Carrera 2007) har stärkt säkerhetsmodellen ytterligare. Frontex, som spelar en nyckelroll i denna strategi, har en stor riskanalysenhet (Risk Analysis Unit, RAU) vars definition av risk har direkta konsekvenser för hur gränsarbetet utformas. Risk definieras som ”en funktion av hot, sårbarhet och inverkan” (Frontex 2012:9), eller som ”sannolikheten att ett hot inträffar vid de yttre gränserna, med befintliga åtgärder vid gränserna och inom EU som utgångspunkt, som påverkar EU:s inre säkerhet och/eller säkerheten vid de yttre gränserna”.[6] I sådana definitioner är det gränsen (och EU:s territorium) som ses som sårbar, medan människor som passerar gränsen ses som ett hot. Via RAU:s europeiska polisiära nätverk (FRAN, Frontex Risk Analysis Network) kan Frontex dela denna hotbaserade definition med medlemsstaternas polisväsen, vilket i sin tur förstärker hotbilder kring migration som redan finns i medlemsstaterna (Andersson 2014).

   Riskanalys har samtidigt bidragit till att prioritera migrationen allt högre jämfört med andra gränsfrågor och uppgifter (som icke-migrationsrelaterad kriminalitet, droger och miljöfrågor till havs) som inte direkt sammanfaller med Frontex mandat.7 En intervjuad talesperson för Frontex sade med hänvisning till Joint Operation Indalo i västra Medelhavet: ”Indalo [är] intressant vad gäller ... sidoeffekter. Vårt mandat är gränskontroller som sådana, att kontrollera olaglig invandring”, men vid Indalo beslagtog gränsvakterna ”fyra ton hasch medan de ändå var i farten”. Gränskontroller definieras här som kampen mot irreguljär migration. Frontex har tagit sig an uppgiften med hjälp av en ytterst specifik definition av risk som stärker säkerhetsmodellen.

4. **Kampen mot människosmugglare förvärrar riskerna.** Smugglare, snarare än migranter eller flyktingar, framställs ofta som motståndare som ska bekämpas. Europeiska politiker har talat om moderna slavdrivare och förväxlat människosmugglare med människohandlare, trots att dessa är väsensskilda fenomen.[8]

Motiveringen till polisiära och militära insatser mot smugglare är att de försätter migranterna i fara. Genom att attackera smugglarnas affärsmodell vill man få stopp på de riskfyllda gränspassagerna. Detta tänkande har dock inte haft önskat resultat. I stället har kampen mot smugglingen bidragit starkt till att öka riskerna för migranter och flyktingar. Det är inte förvånande. Eftersom människosmugglingen numera är en marknad som drivs av hög efterfrågan, inte minst på grund av konflikterna i Libyen och Syrien, har insatser mot båtar och leverantörer haft liten effekt på migrationsnivåerna (se diskussionen om utbudscentrerade kontroller nedan). Snarare har aktioner mot smugglarna tenderat att göra resan allt svårare. Arrestering av smugglare har till exempel lett till att de använder spökskepp och i stället rekryterar oerfarna migranter som kaptener och styrmän. På grund av den stora risken att bli identifierad som smugglare (och få långa fängelsestraff i Europa) har kaptener eller smugglare vid många tillfällen låtit skepp sjunka eller sprungit i väg från rodret när en räddningsbåt närmat sig (så verkar exempelvis ha skett vid den stora drunkningskatastrofen i april 2015, som ledde till att EUNAVFOR-Med inrättades).

Med operationer av detta slag har europeiska politiker velat öka risken för smugglarna. Men en stor del av risken har förflyttats längre ner i migrationskedjan, från leverantör till kund. Sedan 1990-talet finns en tydlig trend: allt mer riskabla färdvägar har börjat användas som en följd av nya patruller och övervakningssystem. Detta har i sin tur tvingat fler migranter att anlita smugglarnas tjänster för att klara de farligare vägarna. Under det tidiga 1990-talet använde sig nordafrikaner av stabila fiskebåtar i trä (pateras) för att ta sig över Gibraltar sund, och ofta var det de själva, eller erfarna fiskare, som styrde båtarna. I mitten av 2000-talet organiserade västafrikanska migranter sina egna resor till Kanarieöarna, med viss inblandning av lokala affärsmän, medan små smugglarnätverk och individuella guider (ofta migranter själva) erbjöd sina tjänster i Saharaöknen och Nordafrika.

Dessa småskaliga nätverk har fortfarande stor betydelse för de västafrikanska rutterna, men generellt pekar trenden annars mot en alltmer professionaliserad och kriminell smugglarverksamhet som ibland karaktäriseras av rovdrift på

migranter och flyktingar. Detta är fallet framför allt i Libyen, där migranter hålls inlåsta månadsvis eller riskerar tortyr och utpressning (Amnesty International 2015a). Smugglarna vet att migranterna inte kan få hjälp av myndighet eller polis – snarare riskerar de inlåsning och utpressning av miliser och säkerhetsstyrkor om de beger sig ut på gatorna. Det har skapat en konkurrensskyddad marknad där leverantören kontrollerar sina kunder med järnhand. En av de få existerande etnografiska studierna av migrationen i Libyen under de senaste årens inre konflikt beskriver hur migranter i landet numera ser sig själva som varor på en marknad där de regelbundet måste köpa sig fria.9

5. **Teknologiska samarbeten längs gränserna skapar spårbundenhet i säkerhetsmodellen.** Sedan det tidiga 2000-talet har ny teknologi inom gränssäkerhet varit ett starkt tillväxtområde. Europeiska och i viss mån även samarbetsländernas gränsmyndigheter har numera tillgång till avancerade radarsystem, sensorer, stängsel och fordon. De har även tillgång till komplexa kommunikationsnätverk, satellitspaning, flygplan, drönare och påkostade koordinationscentra.

   De tekniska framstegen har inte lett till minskad migration. Däremot har de stärkt samarbetet mellan polisiära, militära och andra aktörer runt migration som säkerhetsobjekt (Andersson 2015). När säkerhetsinsatserna slår fel, har dessa nya samarbeten och nya sociala relationer mellan polis, militär och andra aktörer dessutom motverkat nytänkande. På så vis har ny teknik bidragit till den kontraproduktiva marknaden runt gränssäkerhet. Detta diskuteras i nästa avsnitt.

Marknaden för gränssäkerhet

Den irreguljära migrationen till lands och sjöss var som sagt länge ett litet fenomen i förhållande till Europas totala invandring. Detta har inte hindrat politiker från att regelbundet behandla denna migration som ett nödläge eller en akut kris – vilket i

sin tur rättfärdigat allt större investeringar i gränssäkerhet och migrationskontroller. Investeringarna har de senaste tjugofem åren lett till skapandet av en europeisk gränsindustri (eller gränsregim om man så vill).[10] Denna industriella dynamik är ämnet för det här avsnittet. Jag börjar med hur mycket säkerhetsmodellen kostar, och granskar sedan om modellen lyckats bekämpa migrationen som utlovats.

Gränssäkerhet till vilket pris?

I USA är det relativt lätt att skapa sig en enhetlig bild av investeringarna inom gränsarbetet (drygt 12 miljarder dollar är årsbudgeten för Customs and Border Protection[11]). För EU:s del – med dess många medlemsstater med vitt skilda grader av transparens – är det mycket svårt att få fram siffror på vad kampen mot migration egentligen kostar. En undersökning gjord av journalistkonsortiet Migrants' Files visar att minst 11 miljarder euro har spenderats på deporteringar från Europa sedan år 2000.[12] Det var betydligt svårare för journalisterna att få fram uppgifter om kostnaderna för själva gränsarbetet; undertecknad och andra forskare har mött samma svårigheter.[13] Bristen på insyn och öppenhet runt gränssäkerheten är mycket allvarlig, och jag återkommer till den i mina policyrekommendationer. Siffrorna som redovisas här ska därför ses som indikationer på tillväxten inom området; de är långt ifrån uttömmande.

EU spenderade 60 procent av sin totala budget för inrikesfrågor under perioden 2007–2013, 4 miljarder euro, på solidaritet och hantering av migrationsströmmar (*Solidarity and Management of Migration Flows*, SOLID). Av dessa 4 miljarder avsattes 1,8 miljarder till gränskontrollerna (via fonden för yttre gränser, External Borders Fund, EBF), att jämföras med 700 miljoner euro som gick till mottagning, asylärenden och relaterade insatser under flyktingfonden (Refugee Fund, RF). Amnesty International (2014) har noterat att denna snedfördelning mellan EU-pengar till gränssäkerhet respektive flyktingmottagning är allra tydligast vid EU:s yttre gränser. I Bulgarien gick endast 8 procent av SOLID-pengarna till flyktingfrågor under budgetperioden, medan 74 procent erhölls via EBF. Spanien fick 290 miljoner euro via EBF och 9 miljoner via RF. Italien, Malta och Grekland visar en liknande prioritering av gränssäkerhet framför mottagning.

Trenden för EU-finansiering av gränssäkerhet har förstärkts under den nuvarande budgetperioden, 2014–2020, då gränskontroll utgör en viktig del av den nya interna säkerhetsfonden (Internal Security Fund, ISF) på 3,8 miljarder euro. Ett gemensamt fransk-tyskt förslag i november 2015 att öka anslagen för gränskontroll med 10 miljarder euro – samt planer i december 2015 om ett gemensamt gränsvaktssystem – kan avsevärt öka denna summa. Till detta måste läggas NATO:s nyligen lanserade insatser längs grekiska och turkiska kuster.

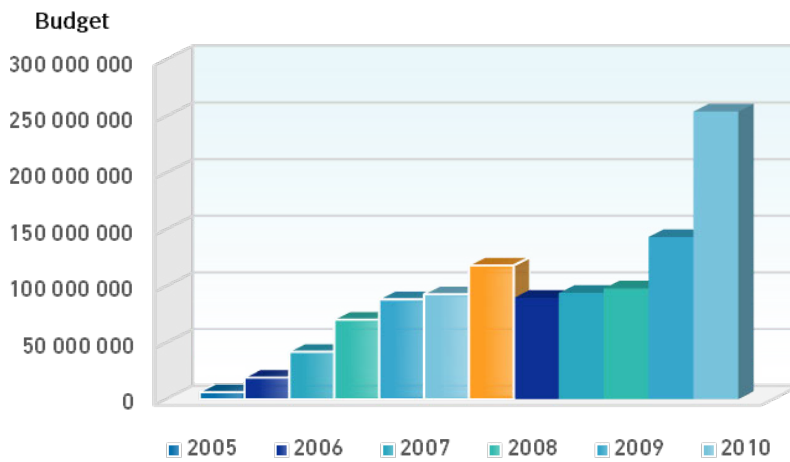
Förutom ISF och dess föregångare har också andra instrument hjälpt till att finansiera gränssäkerheten. Under budgetperioden 2007–2013 användes det sjunde ramverksprogrammet (FP-7) under DG Enterprise för att finansiera säkerhetsforskning till ett värde av 1,4 miljarder euro. Summan inkluderar många projekt för gränsteknologi, ofta i regi av försvarskoncerner eller via större konsortier med flera försvarsföretag samt forskningsinstitut, myndigheter och gränspolisorgan (se exempelvis projektet Perseus, http://www.perseus-fp7.eu). Under Horizon 2020, det nuvarande forskningsinstrumentet, finns liknande finansiering med rubriken ”säkra samhällen”.[14]

Forskning har visat hur de som tjänar mest på denna finansiering – Europas försvarssektor samt medlemsstaternas gränspoliser och gränsvakter – själva aktivt har verkat för mer investeringar i gränssäkerhet. Ett tydligt exempel var skapandet 2003 av en Group of Personalities för säkerhetsfrågor i Europa. Gruppens rapport, *Research for a Secure Europe* (GoP 2004), gav starka argument för mer EU-finansierad forskning på säkerhetsområdet (Bigo och Jeandesboz 2010), vilket sedan realiserades via FP-7. Ett av målen för finansieringen av säkerhetsprojekt under FP-7 var att ”förbättra konkurrenskraften för Europas säkerhetsindustri”.[15]

Ett tydligt exempel på samarbetet mellan försvarssektor, gränspolis och politiska krafter är det gemensamma gränsövervakningssystemet, EUROSUR (European External Borders Surveillance System). Försvarskoncerner har aktivt medverkat i utformandet av EUROSUR – vilket de även gjorde när säkerhetsforskningen aktualiserades. Detta bör jämföras med den mycket mer begränsade politiska debatten på EU-nivå och inom medlemsstaterna om införandet av detta ambitiösa system.

Kostnaden 2014–2020 för systemet har försiktigt uppskattats till 244 miljoner euro, och bland investeringarna märks byggandet av nya nationella koordinationscentra för gränskontroll i Schengenländerna.[16]

Figur 4. Frontex budget 2005-2016 (Euro)



Källa: Frontex budget 2005-2006

Samtidigt som medlemsstaternas gränsmyndigheter och försvarssektorer finansierats av EU i gränsarbetet, har Frontex vuxit kraftigt efter starten 2004 (*figur 4*). Som Amnesty (2014:16) noterar, hade Frontex 2014, med sin budget på 89,2 miljoner euro, en betydligt starkare position än European Asylum Support Office (EASO), vars budget låg på 15,6 miljoner euro. Det bör dock noteras att Frontex fortfarande är en liten aktör i förhållande till medlemsstaterna. Myndigheten är beroende av staterna för sin bemanning, samt för utrustning och fordon, vid gemensamma operationer.

Det är också inom medlemsländerna som de största investeringarna har gjorts. Spanien, för att ta det främsta exemplet, har gjort migrationen till en prioriterad säkerhetsfråga, och har sedan 1990-talet byggt förvar för migranter (Centros de Internamiento de Extranjeros, CIE), och skapat ett avancerat radarsystem för

kusterna (Sistema Integrado de Vigilancia Exterior, SIVE). Vidare har man uppfört EU-subventionerade gränsstängsel vid enklaverna Ceuta och Melilla, vars underhåll (inte inräknat uppbyggnad och bemanning) kostat 72 miljoner euro sedan 2005. Landets gräns- och migrationspolis växte med runt 60 procent i personal på bara några år: från 10 239 år 2003 till drygt 16 000 anställda 2010. Liknande investeringar har gjorts i Italien och andra sydeuropeiska länder.

I Marocko – Europas starkaste samarbetspartner i närområdet – har antalet gränsvakter fördubblats under 2000-talet (Natter 2013:2), och Rabat spenderar enligt egen utsago motsvarande 217 miljoner euro om året på gränskontroll, underförstått å Europas vägnar.[17] Samarbetet med Marocko och andra grannländer är dyrt ekonomiskt men också politiskt, vilket kommer att diskuteras nedan. EU:s medlemsstater och Bryssel har under nästan trettio års tid spenderat mycket energi, goodwill och reda pengar – inklusive via utvecklingsbistånd – för att skapa detta gränspolisiära samarbete.

Sammanfattningsvis vill jag betona två punkter gällande priset på gränssäkerhet. Den första är att kostnaden för gränskontroll är ytterst svår att uppskatta på grund av medlemsländernas bristande transparens och på grund av den stora mängden finansiella instrument som används, från EU-fonder för gränssäkerhet till medlemsländernas utvecklingsbistånd. Den andra punkten är att kostnaden inte bara gäller investeringar. Vi måste också utvärdera gränssamarbetets stora politiska kostnader både inom EU och för samarbetet med grannländer; den avsevärda resursomfördelning som sker mellan myndigheter (till exempel från dagligt polisarbete till mer gränskontroller); de indirekta ekonomiska kostnaderna för kontroller (för näringar som turism och gränshandel); samt de stora sociala kostnaderna som skapas av kaotiska ”flaskhalsar” och människors desperata försök att ta sig över gränserna.

Denna bredare bild av gränssäkerhetens kostnader – och de uppenbara mänskliga konsekvenserna i tusentals förlorade liv – blir en viktig punkt i mina rekommendationer i nästa kapitel.

Den onda cirkeln

Investeringarna i gränssäkerhet och kampen mot migration har alltså skett på flera plan: via ny övervaknings- och gränsteknologi skapad av europeiska försvarskoncerner; via mer manskap och resurser till medlemsstaternas gränsmyndigheter och till Frontex; samt via intensivt samarbete med länder i Europas närområde. Dessa investeringar har sällan föregåtts av någon öppen politisk granskning eller utvärderats till fullo i efterhand. Byggandet av Europas säkerhetsmodell har skett utom hörhåll för den offentliga debatten till stor del.

Detta förklarar delvis hur säkerhetsmodellen vuxit sig starkare trots bristande evidens för modellens effektivitet. Den akademiska forskningen visar hur säkerhetsinitiativen visat sig vara direkt olämpliga för att lösa problemen vid gränserna. Under fältarbetet för min rapport påpekade intervjuade gränsvakter och gränspoliser självmant att mer kontroll och övervakning vid en viss gränssektor snabbt tenderar att förskjuta migranternas färdvägar till längre rutter och mot mer riskabla metoder. Frontex, som spelar en allt viktigare roll i säkerhetsmodellen, påtalar regelbundet (om än med lågmäld röst) dessa förflyttningseffekter.[18] Anledningarna är inte svåra att se. Från ett jämförande perspektiv på gränspolitik och irreguljär migration (se kapitel 3), ter det sig inte sannolikt att ett strukturellt fenomen som migration och flyktingar enkelt kan bekämpas med säkerhetsmedel vid gränserna.

Här finns klara paralleller med andra sociala och ekonomiska områden. Förbudstiden i USA 1920–1933 skapade en stor olaglig marknad för alkohol. På samma sätt har man genom att starkt begränsa de lagliga vägarna för vissa typer av migranter (lågutbildade, inte minst afrikaner; människor med skyddsbehov) skapat förutsättningar för en olaglig marknad, där utbud och efterfrågan regleras på den svarta marknaden snarare än via myndigheterna. Denna effekt är välkänd i den kriminologiska litteraturen, samt i policydebatten om det misslyckade kriget mot narkotika som de senaste årtiondena bedrivits av inte minst USA.

Sammanfattningsvis har Europas säkerhetsmodell försökt begränsa utbudet (människor på väg till Europa, smugglare och båtar), snarare än att behandla

efterfrågan på jobb, skydd och billig arbetskraft. Och liksom vid drogkrigen har utbudscentrerade kontroller – där man med alla medel försöker stoppa migranter och flyktingar på väg till Europa – skapat större risker, nya färdvägar och en starkare smugglarmarknad.

I krigen mot narkotika kallas förflyttningar på grund av kontrollerna för ballongeffekten (LSE IDEAS 2014). När hårdhänta säkerhetsinsatser sätts in i ett visst område, klämmer man på ballongen. Produktion och infartsvägar flyttas därmed till andra platser. Precis samma effekt har uppstått vid kampen mot migration.

Kritiken kommer inte enbart från externa kommentatorer och akademiker – den hörs också internt. Vid mina intervjuer med drygt 60 europeiska och afrikanska gränsvakter och gränspoliser stod det snart klart att många är minst sagt ambivalenta till kampen. ”Migrationen är ett fenomen som aldrig kommer att ta slut”, beskrev en högt rankad spansk civilgardist situationen 2010 medan han visade mig de avancerade nya övervakningssystemen (EUROSUR och SIVE) för att sätta stopp för migrationen. En tjänsteman vid Frontex, som arbetade med att utveckla EUROSUR, sade att ”satelliter är värdelösa” i övervakningssyfte. Trots detta införlivades de i systemen av vissa ekonomiska skäl – för att stärka försvarsindustrin med EU-kommissionens goda minne. Liknande åsikter hördes vid de yttre gränserna. En civilgardist i enklaven Ceuta ansåg att den EU-finansierade barriären var värdelös. ”För en människa som har färdats tusentals kilometer och lidit i Marocko så avskräcker den inte.” I ett regionalt koordinationscentrum i Spanien visade andra civilgardister en video som introducerade den senaste övervakningsteknologin. Videon inleddes med texten: ”De kommer att fortsätta anlända eftersom det inte finns någon mur som är hög nog för att stoppa människors drömmar.” Den nämnde Frontex-tjänstemannen var frustrerad inför vad han såg som överinvesteringar i dyra system och kontrollrum som mest tjänade som uppvisningsobjekt för politiker och medier. Han sammanfattade i tre ord: ”Kejsaren är naken!”

På institutionell nivå är det betydligt svårare för gränsmyndigheter att uttrycka oro över utvecklingen. Det gör de spridda tecknen på intern kritik ännu viktigare att notera. Den italienska kustbevakningen (Guardia Costiera) kritiserade den militära

operationen EUNAVFOR-Med inför lanseringen 2015, och begärde i stället mer resurser till sjöräddning. Frontex direktör varnade för att operationen skulle förskjuta migranternas rutter från Italien till Grekland. Så skedde också för syriska flyktingar (men av blandade orsaker).

Europeiska poliser stationerade i Afrika såg djupare problem med gränsarbetet. ”Vi är i stormens öga nu”, sade en gränspolis 2010 och tillade: ”När du stänger alla dörrar så skapar du en tryckkokare.” En spansk gränspolis i Nordafrika menade att utfartsvägar måste lämnas öppna för att inte skapa just en sådan explosiv tryckkokareffekt runt Europas gränser. Poliserna var ytterst medvetna om smugglarmarknaden. ”Ju starkare vi bygger våra gränskontroller”, sade chefen för den svenska gränspolisen (med lång erfarenhet i Afrika), ”desto större vinster skapar vi för smugglarna”.

Förbehållen inför samarbetet med afrikanska styrkor var också påtagliga. En tjänsteman med anknytning till Frontex kommenterade: ”När man är bland afrikanerna och är på väg att ge dem pengar ... det är inte lika lätt som att betala europeiska poliser, man vet inte hur det spenderas.” Korruptionsrisken ansågs med andra ord betydande. Under ett fältarbete i Senegal hörde jag talas om hur resurser från Spanien kom lokala polischefer till godo trots att pengarna hade mycket lite med migrationsarbetet att göra. Medlen användes för personliga ändamål (bilar, mobiler, datorer, kontanter). Detta skapade i sin tur ilska bland lägre rankade kolleger. Vid intervjuer kom klagomål över hur lite vanliga senegalesiska poliser hade tjänat (deras ord) på att bekämpa migrationen.

Även europeiska gränsvakter på marknivå är ofta mycket kritiska till hur gränsarbetet har utvecklats. I Ceuta och Melilla har de spanska civilgardisternas nationella förening vid upprepade tillfällen kritiserat bristen på klara regelverk. Föreningen har efterlyst en rättslig ram för arbetet runt gränsstängslen som innefattar mycket hårdhänta metoder, bland annat informell avvisning genom barriärerna (se box sid. 52).

Försöken att bekämpa ”migrationsrisken” längs och bortom de yttre gränserna har lett till allt större risker – framför allt för migranter och flyktingar, men också för

gränsarbetare som måste hantera den svårare situation som uppstår på grund av fler barriärer och kontroller. Denna onda cirkel är särskilt påtaglig i samarbetet med icke-europeiska länder, som nästa avsnitt om Västafrika och Nordafrika visar.

(O)säkerhet på export

EU och medlemsstaterna har sedan 1990-talet byggt upp samarbeten med så kallade transitländer och ursprungsländer för migrations- och gränskontroller. Tanken bakom denna externalisering (den kallas så i litteraturen) är att skapa buffertzoner i Europas närområde för att i preventivt syfte kunna kontrollera migrationsströmmarna på avstånd.[19] Det har varit ett komplicerat projekt med vissa kortvariga framgångar för europeiska regeringar, vilka diskuteras nedan. Men framför allt har externaliseringen skapat nya risker och skadliga incitament för Europas grannländer, och därmed försvårat snarare än förbättrat situationen. En ond cirkel har uppstått som motiverar ytterligare förstärkningar av säkerhetsmodellen.

Libyen är det kanske mest uppenbara långsiktigt misslyckade exemplet. I början av 2000-talet arbetade den italienska regeringen för att lyfta FN-sanktionerna och vapenembargot mot Libyen: en prioritet var att kunna förse Tripoli med materiel och stöd för att kontrollera migrationen över Medelhavet (Rinelli 2016, s. 38–39). När sanktionerna slutligen lyftes, tränade Italien upp libyska officerare. Man bidrog också, liksom EU, med resurser till patruller och finansiering för förvar av människor. Ett samarbetsavtal om migrationskontroll skrevs under 2007, och följdes av ett vänskapsavtal mellan Italien och Libyen till ett värde av 5 miljarder dollar. Avtalet (som avbröts med Gaddafis fall) var i teorin en kompensering för Italiens kolonisering av Libyen 1911–1943. Men framför allt handlade det om migrationskontroll och industriell expansion, bland annat för italiensk gränssäkerhetsteknologi, där Libyen nu sågs som en tillväxtmarknad.[20] Resultatet blev trefalt på kort sikt: utbredda kränkningar av migranters mänskliga rättigheter; en tillfällig skarp nedgång av antalet migranter som använde rutten Libyen–Italien; samt en partiell förflyttning av färdvägar till andra delar av EU:s yttre gränser.

Under fältarbete i Senegal 2010–2011 träffade jag traumatiserade flyktingar från Afrikas horn som anlänt landvägen till Dakar efter att ha varit inlåsta i libyskt förvar under upp till två års tid enbart på grund av att de saknade dokumentation. Deras färdväg gick nu i stället via Mauretanien till Marocko och Spanien.

På längre sikt var den främsta konsekvensen av samarbetet att Libyen – ett land som länge varit ett viktigt destinationsland för migranter från regioner söder om Sahara – blev en alltmer fientlig miljö för invandrare från andra delar av Afrika. Detta diskuteras mer utförligt nedan.

Marocko är Europas mest långvariga samarbetspartner i kampen mot irreguljär migration. Här har moroten för att samarbeta med främst Spanien varit mer komplex, indirekt och underförstådd än i fallet Italien–Libyen. Det har handlat om utvecklingsbistånd, handels- och fiskerifrågor, samt diplomatiska eftergifter gällande det av Marocko ockuperade Västsahara. Även om Spanien varit drivande, har EU aktivt underblåst samarbetet via grannskapspolitiken (ENP/ENPI) samt via handlingsplaner och partnerskap för rörlighet (*Mobility Partnerships*) – sådana har även formats exempelvis tillsammans med Tunisien. Marockos och Tunisiens partnerskap utlovar ett begränsat (och med svårighet infriat) mått av rörlighet för deras medborgare i utbyte mot att länderna skärper sina kontroller gentemot migranter från tredje land. Partnerskapet innebär också starkare krav på att Rabat ska acceptera att EU skickar tillbaka irreguljära icke-marockanska migranter som färdats genom landet på sin väg mot Europa.

I Västafrika (framför allt Senegal och Mauretanien, men också Gambia, Mali och Guinea) har Spanien lyckats nå betydligt längre i gränssamarbetet än man åstadkommit i Europas närområde. Resten av detta avsnitt fokuserar på detta spanska ”experiment”, inte minst av den anledningen att vissa europeiska ledare har förespråkat spanska metoder för att hantera den pågående flyktingkrisen.

Efter 2006 års båtkris vid Kanarieöarna övertygade Madrid regeringarna i Västafrika att samarbeta med Spanien om gränskontroller på afrikanskt vatten och gällande utvisningar eller avvisningar av dessa länders medborgare från Spanien. Moroten

för de västafrikanska regeringarna stavades utvecklingsbistånd. Madrid lanserade en Afrikaplan (Plan África) för utvecklingssamarbete mitt under pågående båtkris 2006. Vid samma tid öppnade man plötsligt nya ambassader i regionen, där Spanien tidigare hade haft minimal diplomatisk närvaro (Gabrielli 2011). De västafrikanska länderna skrev samarbetsavtal (*Memoranda of Understanding,* MoU) med Spanien om gränskontroll och avvisningar. Som en spansk gränspolis aktiv i regionen förklarade för mig: dessa samarbetsavtal ”är i grund och botten likadana, man klipper i det ena och klistrar in i det andra.” En liknande klipp-och klistra-modell har EU 2015 försökt införa i Niger, längs rutten mot Libyen, men med begränsad framgång.

Utvecklingsbiståndet i regionen är alltså starkt sammankopplat med kampen mot migration. EU:s övergripande strategi för migration och rörlighet (*Global Approach to Migration and Mobility,* GAMM), som kom till efter gränskrisen vid Ceuta och Melilla 2005, har enligt teorin sett utveckling och bistånd som viktiga aspekter av migrationssamarbetet med tredje land. Denna EU-strategi kom till uttryck i den internationella så kallade Rabatprocessen från 2006, där Spanien haft ett stort inflytande. De uttalade avsikterna till trots, har de spanska biståndsinsatserna i Västafrika i realiteten präglats osedvanligt lite av långsiktig utveckling och osedvanligt mycket av migrationskontroll. Studier finansierade av Aecid, Spaniens eget utvecklingsorgan, visar hur biståndspolitiken i Västafrika varit starkt knuten till Spaniens prioriteringar runt migrationskontroller. Det har också min egen forskning i Senegal och Mali visat.[21]

Som en spansk handläggare för utvecklingssamarbetet uttryckte saken i en intervju 2010: “Vad finns det för kopplingar mellan Spanien och Senegal? Det finns inga. Kopplingar kommer vanligtvis via ett delat språk, en delad historia [som med kolonialmakten Frankrike], men med Senegal och Mali finns det inget sådant.” Anledningen är enkel: “Det är uppenbart att [kampen mot] migrationen och utvecklingsbistånd är relaterade ... även om detta ämne är tabu.”

Med Italien i spetsen har EU trots dessa problem försökt replikera Rabatprocessen sedan 2014 kring Afrikas horn, via vad som döpts till Khartoumprocessen. Inför

toppmötet EU–Afrika på Malta i november 2015 bildades en Emergency Trust Fund for Africa värd 1,8 miljarder euro, ännu en gång med fokus på ett samarbete inom ämnet migrationshantering.

Biståndet i Västafrika har förvisso fungerat som påtryckningsmedel för att underlätta samarbetet om migrationskontroller. Dessutom har det i vissa fall innefattat direktfinansiering av säkerhetsinitiativ, och kampanjer för medvetandegörande (*sensitization)* om riskerna med irreguljär migration. Det är inte bara Spanien som använt bistånd för migrationskontroll och medvetandegörande på dessa sätt. EU:s Development Fund och tematiska program inom biståndet, samt andra medlemsstater och International Organization for Migration, har haft liknande program. Finansieringen för medvetandegörande insatser fortsatte trots att det saknades evidens för kampanjernas effektivitet, och trots att potentiella migranter själva är högst medvetna om riskerna i de flesta fall. Det senare har rader av fältstudier visat i Västafrika (till exempel Hernández Carretero 2008; Melly 2011). Mottot för migranterna som tog sina fiskebåtar från Senegal till Kanarieöarna 2006 var *Barça walla barzakh* (ungefär ”Barcelona eller döden”). Termen som användes för själva resan var *mbëke mi,* vilket fritt översatt betyder ”slag i huvudet”. Båtresan var inte bara en enkelbiljett till en ekonomi (den spanska) som behövde billig arbetskraft åren före finanskrisen 2008. Den var också ett sätt att visa mod och vilja att uppoffra sig för sin familj som ofta hade betalat resan (Andersson 2014). Dessa uppenbara problem med medvetandegörande insatser har inte hindrat EU från att finansiera fler sådana program på senare år, bland annat i Niger 2015, återigen i regi av IOM.

Vad gäller direkta säkerhetsinsatser är samarbetet mellan Spanien och regionala gränsmyndigheter, polisväsen och militärer väl utvecklat. Den senegalesiska gränspolisen (som skapades på Frankrikes inrådan) har fått spansk betalning för att patrullera sina kuster och landgränser och därmed stoppa potentiella migranter. Liknande samarbeten har inletts med andra säkerhetsaktörer och myndigheter i Senegal och i hela regionen. Senegal, Gambia, Mauretanien och Mali är några som fått nya polisresurser. IOM, Frankrike, Spanien och EU har byggt upp och finansierat nya gränsposter i Mauretanien och Mali (Andersson 2015; Frowd 2014). Spanien har (via det egna utvecklingsbiståndet) finansierat ett hårt kritiserat förvar av män-

niskor inför utvisning i Mauretanien, allmänt känt som ”Guántanamito” (Amnesty International 2008). Guardia Civil har skapat ett satellitnätverk för gränskontrollsamarbete mellan västafrikanska länder och Spanien (Seahorse-nätverket, delfinansierat via EU:s AENEAS-program: se Andersson 2015; Casas-Cortes et al. 2014).

Investeringarna har ofta motiverats humanitärt (se kapitel 5), som ett sätt att hindra människor från att lämna sina länder, det vill säga innan de begått en lagöverträdelse (rätten att lämna ett land är för övrigt ett av de grundläggande elementen i folkrätten). En mer långsiktig konsekvens av alla investeringar och samarbeten är dock att migrationen alltmer kommit att behandlas som en säkerhets- och polisfråga i regionen. Högt uppsatta västafrikanska officerare betonade i intervjuer säkerhetsaspekterna runt migrationen när de bad om fler resurser för sina underbetalda och dåligt utrustade styrkor.

Ett sådant säkerhetsfokus står i bjärt kontrast till de cirkulära, normala rörlighetsmönster som länge karaktäriserat Västafrika. Den regionala organisationen ECOWAS (Economic Community of West African States) stipulerar till exempel fri rörlighet mellan medlemsländerna. I framför allt Mauretanien (som inte längre tillhör ECOWAS, men som i teorin har upprätthållit principen om fri rörlighet) har resultatet börjat likna vad som hänt i Libyen. Landet har länge varit beroende av importerad arbetskraft, men efter båtkrisen 2006 uppmuntrades myndigheterna att behandla migranter som ett säkerhetsproblem med hjälp av spanska och europeiska investeringar och samarbeten på området. En hårdhänt hantering inriktad på säkerhet har sedan dess inneburit arresteringar, inlåsning, razzior och ut- och avvisningar av svarta afrikaner – med negativa följder på individuella, lokala och regionala politiska plan (Andersson 2014; Migreurop/La Cimade 2010).

Sammanfattningsvis har den stora vikten som EU och framför allt medlemsländerna lagt vid migrations- och gränskontrollen i samarbetet med länder i närområdet skapat en delvis ny säkerhetsdynamik kring rörligheten i Nordafrika och Västafrika. Man har exporterat säkerhetsmodellen till tredje land – och detta har i sin tur försett de relativt sett rikare samarbetsländerna i Nordafrika med ett starkt påtryckningsmedel gentemot Europa. I Libyen upptäckte Gaddafi på 2000-talet att den

stora afrikanska arbetskraftsinvandringen till landet hade diplomatisk potential. Han utnyttjade hotet om irreguljär migration till ön Lampedusa för att mobilisera starkt stöd från Italien för att lyfta sanktioner mot Libyen (Rinelli 2016). Denna taktik användes sedan gång på gång: 2004 för att få EU att ta bort de kvarvarande sanktionerna; 2006 och 2008 då Gaddafi erbjöds ytterligare resurser av Europa; 2010 när EU slöt ett kostsamt samarbete med Tripoli (Greenhill 2011); samt före och under NATO:s attacker 2011 – Gaddafi hotade denna gång Europa med en mänsklig invasion om inte bombningarna upphörde och hans arméstyrkor tvingade afrikanska migranter ombord på otjänliga båtar med kurs mot Lampedusa. Våren 2015 använde sig den icke erkända Tripoli-regeringen av samma förhandlingskort när den hotade med att Europa skulle ”bli svart” om regeringen inte erkändes av europeiska länder och gavs resurser för att förhindra migrationen.[22]

I Mauretanien gjordes en av landets många militärkupper kort tid före båtkrisen utanför Kanarieöarna 2006. I den allmänna panik runt migrationen som uppstod i och med båtkrisen såg sig europeiska ledare tvungna att samarbeta med den nya, icke-demokratiska regimen. I Marocko har användandet av migrationen varit mer subtil och i längden mer effektiv än Gaddafis metoder. Landets ledarskap har lyckats få avsevärd ”geografisk avkastning” (Natter 2013) i kraft av Marockos nyckelposition längs vägarna till Europa. I Spanien är det allmänt accepterat bland gränsvakter att ”om [migranterna] tar sig över [gränsen], så är det för att de [marockanska styrkorna och myndigheterna] vill att de ska göra det”. Så förklarade en gränsvakt dynamiken under mitt fältarbete i enklaven Melilla. Liknande uttalanden hörs regelbundet från andra gränsvakter samt från politiker och medier i Spanien. Genom att subtilt öppna och stänga gränserna kan Rabat få Spanien och EU att göra eftergifter av politiska eller ekonomiska slag. Det märktes till exempel under två dagar i augusti 2014 när landets marina gränser helt slutade kontrolleras. Mer än hundra småbåtar lastade med migranter tog sig snabbt över Gibraltar sund.

Turkiet är inte främmande för denna dynamik. När EU:s medlemsstater i september 2015 möttes för att diskutera ett utökat samarbete med Turkiet som svar på flyktingfrågan, visade Ankara klart att samarbetet hängde på stora politiska eftergifter. Framför allt ville Turkiet ha en flygförbuds- och buffertzon i norra Syrien, som

kunde användas både för att utvisa syrier och för att bekämpa den syrienkurdiska YPG-milisen (med anknytning till PKK).[23] När skyddssökande syrier fortsatte att anlända till EU steg paniken i Europa. Under upptakten till parlamentsvalet i november 2015 fick plötsligt Turkiets sittande regering löfte om stora finansiella resurser av Tyskland. EU gjorde även eftergifter gällande turkiska medborgares rörlighet i Europa och öppnade nya möjligheter till EU-förhandlingar. När regeringen väl blivit omvald, tog EU snabbt nästa steg och gav Turkiet löfte om 3 miljarder euro under en tvåårsperiod. Man aviserade även utökade möjligheter för turkiska medborgare att utan visum resa till EU. Detta räckte dock inte. Toppmötet i mars 2016 ledde till ytterligare eftergifter i samarbetet.[24]

Den irreguljära migrationen har i dessa fall blivit ett suveränt påtryckningsmedel för närliggande stater. De är väl medvetna om hur hotbilden som de europeiska ledarna och medierna framkallat kring migrations- och flyktingströmmarna kan användas effektivt i diplomatiska sammanhang mot Europa. En systematisk studie har kallat användandet av folkförflyttningar (eller hotet om sådana) som ett aggressivt diplomatiskt instrument, ett *weapon of mass migration*. Studien identifierade 56 försök att använda massmigrationsvapnet mellan 1951 och 2006, varav 73 procent lyckades åtminstone delvis (Greenhill 2010). Observera att staters användning av migration som hot eller påtryckningsmedel är beroende av den diplomatiska motpartens egen hotbild runt migrationen för att vara effektiv. När europeiska regeringar är ivriga att annonsera akuta nödlägen och säkerhetsinsatser på grund av irreguljär migration, har stater i närområdet funnit en djupt mottaglig och lättövertygad motpart.

Vissa länder har dock tidvis motsatt sig exporten av säkerhetsmodellen. Afrikanska regeringars vägran under toppmötet på Malta i november 2015 att se EU:s Trust Fund for Africa som ett tillräckligt instrument för ännu mer samarbete kring kontroller bör ses som ett inslag i detta reflexiva och alltid konfliktfyllda diplomatiska spel kring hotbilder. Med dagens alltmer globaliserade säkerhetsmarknad för migrationskontroll är Spaniens strategi att exportera säkerhetsmodellen genom diplomatisk expansion, påtryckning och utvecklingssamarbeten, som gjordes i Västafrika 2006, svår att kopiera hos fattiga samarbetspartner som Europa i dag söker i Afrika söder om Sahara.

Sammantaget har afrikanska länders polisiära samarbete med Europa, och användandet av migrationen som påtryckningsmedel, skapat en alltmer fientlig miljö i Europas grannländer. Det dagliga livet har blivit gradvis svårare för utlänningar när de utsätts för polisrazzior, godtyckliga inlåsningar och avvisningar. Marocko är ett exempel på denna trend. Sedan Rabat skrev under ett avvisningssamarbete med Spanien gällande medborgare från tredje land 1992, har landets säkerhetsstyrkor samarbetat nära med Madrid genom till exempel informella (och nyligen legaliserade) avvisningar vid stängslen runt Ceuta och Melilla. År 2003 kriminaliserade Marocko irreguljär migration. Åren närmast efter blev situationen för svarta afrikanska migranter i landet successivt mer svåruthärdlig– inte alla var irreguljära, och alla var inte på väg mot Europa. Polisrazzior blev vardag i kvarter där många afrikanska migranter bodde; hotell och taxichaufförer vägrade allt oftare att ta emot afrikanska kunder; kollektiva avvisningar till det farliga ingenmanslandet vid den stängda algeriska gränsen blev vanligare – inklusive avvisningar av asylsökande och kvinnor i en mycket sårbar situation (HRW 2014; Andersson 2014).

Även Tunisien och Algeriet har kriminaliserat irreguljär migration och gjort liknande repressiva insatser. För Algeriets del har detta innefattat avvisningar till Saharaöknen och gränsen till Mali. Längre söderut, i Mauretanien, blev situationen, som nämnts, allt svårare för migranter från Afrika söder om Sahara från 2005 framåt, när det nära polisiära samarbetet med Spanien påbörjades. Många migranter som arbetar i landet – snarare än förbereder en båtresa till Kanarieöarna – har sedan dess plockats upp i razzior, låsts in i det spanskfinansierade förvaret i norra Mauretanien, och därefter avvisats till Senegal och Mali för att förbättra den lokala statistiken för migrationskontroller (Andersson 2014; Amnesty International 2008; Migreurop/La Cimade 2010).

Repressiv migrationspolitik har fått människor att välja andra rutter, men den har också negativt påverkat arbetskraftsvandringen mellan afrikanska länder. Profilen på en ”illegal invandrare” har blivit alltmer baserad på fysiologiska aspekter, i en raspolitik med negativa politiska och sociala konsekvenser. Den fientliga miljön gör länder i Nordafrika mindre attraktiva som destinationer, vilket i sin tur i många fall bidragit till stegrad desperation bland migranter att fortsätta till Europa, något

som många bekräftar i intervjuer (se ovan samt Andersson 2014; se även Cherti och Grant 2013; Lemberg-Pedersen 2012).

Trenden är i dag allra synligast i Libyen. Redan före sammanbrottet 2011 behandlades migranter i landet under allt mer rättsvidriga former, men efter Gaddafis fall har situationen förvärrats ytterligare. Afrikanska migranter vittnar om godtycklig inlåsning, utpressning och våld som utövas av miliser, säkerhetsstyrkor och banditer (Amnesty International 2015a). Inlåsning i förvar liknar alltmer kidnappning – migranter och flyktingar sätts på fri fot mot betalning, bara för att riskera ytterligare en inlåsning inom kort. Denna ohållbara situation, i kombination med de stora säkerhetsriskerna med att ta sig tillbaka hem igen genom öknen, har fått många att desperat söka upp människosmugglare för en livsfarlig färd till Europa (Amnesty International 2015a). En ung golvläggare från Gambia förklarade för mig (vi träffades på Sicilien sommaren 2015) att han och hans vänner inte hade haft för avsikt att resa till Italien. De hade kommit till Libyen för att jobba där. Han hade emellertid sett sig tvingad att fly på grund av risken för attacker, utpressning och arrestering (han hade själv blivit stucken med kniv efter ett arbetspass). Till slut lyckades han lämna Libyen med hjälp av en av sina kunder, en libysk polischef – vilket i sin tur visar hur smugglingsaffärerna fortskridit med officiell inblandning trots Europas försök att hejda dem.

I Syriens grannländer kan en liknande trend ses, även om den inte är lika uppenbar som i Libyen. Egypten har gjort det avsevärt svårare för syrier att komma till landet och bosätta sig där; Libanon och Jordanien har börjat stänga sina gränser och dra in uppehållstillstånd, medan den humanitära situationen i underförsörjda läger har gjort livet allt svårare; och Turkiet har inte gett flyktingar möjlighet till vare sig lagligt arbete eller skolgång. Alla dessa faktorer har haft stort inflytande på syriska flyktingars beslut att fortsätta till Europa.

Även om humanitära och sociala skäl till förflyttningarna numera erkänns av europeiska politiker (som Londonmötet 2016 visade), tar de sällan till sig den större hotbilden som inramar de nya samarbetena med Turkiet om gränskontroller och deporteringar. Om man granskar de nämnda tidigare experimenten i Nord- och

Västafrika, bådar utvecklingen illa för försöken att skapa en drägligare tillvaro för flyktingar i närområdet, vilket i grunden är den viktigaste faktorn i försöken att begränsa sekundära folkförflyttningar.

En sista punkt gäller hur de sociala relationerna som skapats inom gränsarbetet har förstärkt säkerhetsmodellen. Spanska gränsarbetare påpekade under mitt fältarbete att nyckeln till exporten av migrationskontroller var att forma starka sociala band med kolleger i tredje land.

Sådana band skapades med framgång efter båtkrisen 2006, då det spanska civilgardet inledde samarbeten med afrikanska myndigheter via satellitnätverket Seahorse, när man bjöd in officerare till träningsevenemang och konferenser, samt via extra betalning och resurser. I Marocko – ett resursstarkt land jämfört med västafrikanska stater – har samarbetet innefattat gemensamma patruller samt regelbundna möten på officiell nivå, allt med hjälp av stora diplomatiska och ekonomiska eftergifter från EU:s sida. Dessa uppbyggda sociala nätverk har till viss del isolerat säkerhetsmodellen från de ovan beskrivna negativa effekterna (större risker, nya färdvägar och metoder, starkare smugglarnätverk, mer desperation bland migranter).

Men det finns också betydande spänningar inom de transnationella polisnätverken. Till och med i resurssvaga (och därmed mer lättövertygade) västafrikanska länder visade poliser och officerare en betydande motvilja mot spanska prioriteringar under mina fältbesök 2010–2011. Resurserna var aldrig tillräckliga, menade de. Det behövdes mer betalning och bättre utrustning för att bekämpa migrationen (samt för att hålla deras alternativa inkomster från smugglare i schack, får man tillägga).

Nordafrikas samarbetsstater har en betydligt starkare förhandlingsposition gentemot Europa. Här har gränsvakterna bättre möjligheter att tjäna på migrationen på grund av den höga kostnaden för människosmuggling över Medelhavet (inte minst tack vare just starka gränskontroller). Sammantaget har detta gjort polissamarbetet allt svårare, något som Italien noterat under sina mer än tioåriga försök att forma ett funktionellt förhållande till Libyen.

Det insåg även EU efter Malta-mötet 2015 med afrikanska ledare. I detta komplicerade sammanhang, med lokal motvilja och motstridiga incitament för gränsvakter (patruller å den ena sidan, samarbete med människosmugglare å den andra), har målet från europeiskt håll varit att åtminstone skapa starkare sociala band och på så vis ”låsa fast” samarbetet. Detta har fungerat ytterst väl för samarbetspartner, som har lyckats använda säkerhetsmodellen och hotbilden för att begära nya resurser och eftergifter. De nya sociala relationerna har därmed bidragit till att upprätthålla säkerhetsmodellen, trots att modellen inte har fungerat i det mer långsiktiga perspektivet.

För att sammanfatta de två senaste avsnitten – om säkerhetsmarknaden samt dess export – har den europeiska kampen mot irreguljär migration skapat en dynamik som gjort att säkerhetsmodellen kunnat fortsätta växa trots sina misslyckanden. När fler patruller, mer övervakning och högre barriärer pressar migranter att använda riskablare metoder och rutter, kommer förslag på nya samarbeten och teknologier för att hantera dessa nya risker. Med andra ord har gränskontrollernas misslyckande skapat en marknad för allt fler kontroller – vilket i sin tur gjort det betydligt svårare att diskutera alternativ till den onda cirkeln.

Melillas stängsel: ett skräckexempel på säkerhetsmodellen?

Spaniens kamp mot migrationen runt den nordafrikanska enklaven Melilla (som tillhör Schengenområdet) illustrerar den destruktiva trenden vid de yttre gränserna. När de första västafrikanska migranterna anlände till enklaven på 1990-talet, promenerade de bara in över gränsen. Sedan byggdes de första EU-finansierade stängslen, och en hotbild uppstod med ens, som civilgardister erinrar sig vid en intervju. Migranterna kom nu springande i okontrollerbara grupper – det enda återstående sättet att ta sig in och förbi gränsvakterna. När polissamarbetet med Marocko fördjupades, fick det ökande antalet razzior effekten att, allt mer desperata migranter såg stängslen runt Melilla och systerenklaven Ceuta som sin sista utväg. Resultatet blev gränskrisen 2005, då fjorton afrikanska migranter dog efter att ha beskjutits av säkerhetsstyrkor. Därefter byggde den spanska regeringen nya, mer avancerade stängsel (återigen med EU-finansiering), och utökade samtidigt polissamarbetet med Marocko runt enklaverna och i norra Marocko. Färdvägen mot enklaverna – samt mot Spaniens södra kuster – blev därmed allt svårare.

Men dessa investeringar ledde inte till att migrationen avstannade. Tvärtom upptäckte migranter som tidigare försökt korsa gränserna till södra Spanien en dittills marginell färdväg mot Europa – från Västafrikas kust till Kanarieöarna. Som svar på denna förflyttning expanderades EU:s säkerhetsmodell söderut via gemensamma patruller och övervakningssystem. I takt med de nya insatserna flyttades färdvägarna för migranternas rangliga fiskebåtar allt längre söderut, från Västsahara och Mauretanien till Senegal och Gambia – 1 500 kilometer från Tenerife och Gran Canaria. Det bör noteras att gränskrisen 2006 vid Kanarieöarna, liksom krisen föregående år vid enklavernas stängsel, uppstod i samspel med en annan viktig faktor: potentiella migranter som (via medier, rykten och politikers uttalanden) kände sig övertygade om att kontrollerna snart var på väg att stärkas. Det skapade en nu-eller-aldrig-dynamik.

När krisen blåst över, delvis tack vare europeiska patruller i västafrikanska vatten och massutvisningar i samarbete med staterna i regionen, tog dock inte migrationen slut. Färdvägarna försköts gradvis mot den ännu farligare Saharaöknen, och därifrån till Algeriet och Libyen – med siktet inställt på Italiens kuster. Denna trend har förstärkts

de senaste åren. En liknande effekt har visat sig när byggandet av radarstationer längs spanska kuster lett till längre färdvägar (Guardia Civil 2008:93).

Samma dynamik karaktäriserar även andra delar av Europas yttre gränser. Stängslen vid de grekiska och bulgariska landgränserna mot Turkiet har exempelvis flyttat färdvägarna ut på östra Medelhavet.

Den spanska ”förflyttningen” av rutterna bort från Ceuta och Melilla har dessutom visat sig vara temporär. Åren 2013–2014 anlände tusentals afrikanska migranter under alltmer dramatiska former till de avancerade stängslen. Femton människor dog när de försökte simma runt Ceutas stängsel i februari 2014, medan civilgardister sköt ner i vattnet runt migranterna med gummikulor. Med förutsägbart resultat: regeringen i Madrid begärde ännu mer pengar från Bryssel, förstärkte Melillas gräns med manskap, taggtråd och anti-klättergaller samt utökade samarbetet med Marocko. Bland annat byggdes ytterligare ett stängsel utanför Melillas tidigare tredubbla barriär.

Den bristande globala allmännyttan

Hur kan den skattefinansierade säkerhetsmodellen tillåtas fortsätta växa, trots alla misslyckanden? Som redan nämnts medför misslyckanden eller negativa konsekvenser vid gränserna en ytterligare förstärkning av säkerhetsmarknaden, i en ond cirkel. Nya resurser tillförs från både EU och medlemsländerna. Under 2015–2016 har ett antal nya initiativ lanserats: den militära operationen EUNAVFOR-Med; extra finansiering för Frontex; ny säkerhetsteknologi samt så kallade hotspots i Grekland och Italien; utökat polissamarbete med Niger (EUCAP-Niger); stora utlovade eftergifter till Turkiet; en Trust Fund for Africa; medlemsstaters stängsel och återinförda gränskontroller; samt en NATO-operation.

Säkerhetsmarknaden expanderar genom dylika investeringar. Här kan sektorer och organisationer som deltar i gränsarbetet stärka sina positioner och kapa åt sig

nya marknadsandelar genom nya förslag och lösningar. Vad som kan ses som ett misslyckande på europeisk nivå är därför en vinst för ett stort antal pragmatiska aktörer. Detta gäller inte bara gränsstyrkor, samarbetsländer och säkerhets- och försvarsföretag; det gynnar också vissa europeiska regeringar. I EU:s gränsstater innebär säkerhetsinsatser en förskjutning av färdvägarna – vilket skapar kaos, men på en annan plats. Många rika nordeuropeiska stater har också gynnats indirekt av kaoset. Begränsningar i lagliga färdvägar och Dublinförordningens bestämmelser om att en asylansökan ska prövas i det första medlemslandet som en flykting anländer till har lastat över problemet till länder som råkar ligga längs land- och sjövägarna. Som påpekats i kapitel 2 har västländernas asylmottagning jämfört med den övriga världen minskat markant de senaste tio åren. Vissa länder har alltså begränsat sin roll mer än andra i detta avseende.

Om dessa stater är vinnare så skapas också förlorare. Någon måste hantera de nya riskerna vid gränserna. I stället för europeisk solidaritet ser vi i denna dynamik allt mer av kortsiktigt och nationellt tänkande, en kedjereaktion där alla medlemsstater säkrar sina egna gränser och bedriver en protektionistisk politik med starkt negativa konsekvenser. Säkerhetsmodellen, som växte fram på 1990-talet samtidigt som EU hade svårt att enas om en gemensam asyl- eller migrationspolitik (se kapitel 2), har skapat osämja mellan Europas länder.

Med andra ord har allmännyttan fått ge vika för särintressen. Den irreguljära migrationen framstår som ett exempel på allmänningens tragedi – alltså en situation där ett antal parter ska samarbeta, men där den bästa strategin för en enskild part är negativ för helheten. En stor del av problemet med flyktingkrisen är att incitamenten pekar åt fel hål: bort från effektivt samarbete och solidaritet. Det betyder att länder som tar sitt ansvar riskerar att bli fast med problemet. Grekland och Ungern visste detta när de byggde sina gränsstängsel trots protester från Bryssel. Italiens regering visste det när landets myndigheter lät båtflyktingar passera utan fingeravtryck. Och Sverige (som tagit in långt fler flyktingar per capita än något annat EU-land, och som därför straffats för sin brist på protektionism) har nu bestämt sig för att använda en liknande strategi genom gränskontroller vid Öresundsbron och allt fler utvisningar.

Denna protektionism är inte bara europeisk, den har en alltmer global prägel. En trend som hittills inte fått tillräcklig uppmärksamhet vare sig i policy- eller forskningsvärlden är den pågående parallella globaliseringen av den irreguljära migrationen och säkerhetsmodellen. Australiens Operation Sovereign Borders (OSB) är ett exempel på denna negativa dynamik. OSB har, i likhet med Spaniens västafrikanska experiment, av vissa politiker framhållits som en modell för Europas yttre gränser, trots att operationen mötts av omfattande människorättslig och juridisk kritik och trots de närmast oöverstigliga praktiska och politiska problem som ett sådant tillvägagångssätt skulle medföra vid Europas yttre gränser.[25] Men även om OSB på sitt sätt kan framstå som en modell eller en succé – vad gäller det sjunkande antalet båtflyktingar i Australien – är det värt att notera att de nationaliteter som tidigare registrerades längs landets norra kuster till stor del är samma nationaliteter som i dag anländer till Europas gränser. Runt 3 500 afghaner kom till Australien sjövägen 2012–2013. Efter lanseringen av OSB i september 2013 gick det totala antalet nyanlända ner markant, inklusive afghaner (australiska myndigheter publicerar inte längre statistik över antalet anländande). Under samma period visade statistik från Europas yttre gränser att antalet afghaner ökade från runt 9 500 under 2013 till fler än 22 000 under 2014.[26] Ett annat exempel är Israel. I början av 2013 byggde landet ett högt stängsel längs gränsen till Egypten och införde en avskräckande förvarspolicy gentemot flyktingar och migranter. Tidigare hade ungefär 1 000 asylsökande anlänt till Israel från speciellt Eritrea och Sudan varje månad. Med det nya stängslet föll denna siffra raskt till nästan noll.[27]

Runt samma tid stärkte Saudiarabien sin gräns mot Jemen, och våld och protester mot utlänningar i Sydafrika ökade kraftigt. Det fick flyktingar och migranter från Afrikas horn i dessa länder att söka sig till andra destinationer. Ungefär samtidigt ökade antalet eritreaner vid Europas yttre gränser från 2 604 personer 2012 till 34 586 år 2014, medan antalet somalier mer än fördubblades mellan 2011 och 2014.[28]

Den parallella globaliseringen av säkerhetshanteringen och färdvägarna har med andra ord lett till något som kan ses som den globala allmänningens tragedi. När ett lands gränser skyddas, får det svåra och ofta okontrollerbara konsekvenser på annat håll. Men det nästan oöverskådliga antalet aktörer inblandade i säkerhets-

modellen innebär att det blir mycket svårt att utmäta ansvar för det globala misslyckandet. Eftersom problemet alltid kan förflyttas till en ny färdväg eller gräns, finns det dessutom få genuina incitament för att hitta lösningar.

Det är mot denna bakgrund man bör utvärdera EU:s projekt att inrätta så kallade hotspots för flyktingmottagning i Grekland och Italien. Projektet bygger på en kortsiktig polisiär hantering av migrationen (i säkerhetsmodellens anda) och förlitar sig på att det finns ett gemensamt europeiskt ansvarstagande, vilket ännu inte infriats. Eftersom de befintliga incitamenten leder till mindre ansvarstagande och mer protektionism, kommer det att bli mycket svårt att göra några framsteg genom kortsiktiga insatser av denna typ – liknande förslag och projekt under snart 25 års tid har misslyckats.[29] Detsamma gäller givetvis försöken att skapa ett alternativ till säkerhetsmodellen, vilket diskuteras i kapitel 6 i anslutning till rapportens policyrekommendationer.

För att sammanfatta: migrationen land- och sjövägen mot Europa (samt på annat håll) har de senaste årtiondena alltmer behandlats som en akut nödsituation som kräver ett polisiärt eller till och med militärt svar. Resultatet har blivit att migranterna sökt sig allt mer riskabla färdvägar och metoder för att ta sig till målet. Smugglarnätverken har stärkts och professionaliserats. Det politiska spelet har blivit allt mer dramatiskt och svårhanterligt – både inom Europa och i förhandlingar med icke-europeiska länder. Samtidigt har antalet anländande ökat. Misslyckandena har i sin tur skapat en marknad som stegvis förstärkt sig själv. När positionerna blir alltmer låsta på marknaden, och initiativen allt snävare, kan marknadens aktörer föreslå ännu fler kontroller för att lösa krisen och därmed stärka sin position tills nästa kris infaller. Genom denna dynamik – och via de kortsiktiga politiska vinningarna med ännu fler kontroller som diskuteras i nästa kapitel – har gräns- och migrationspolitiken låst sig till säkerhetsmodellen.

Det behövs en annan modell för att hantera flyktingfrågan och migration, för att minimera riskerna som skapats av den existerande modellen, samt för att bygga ett sundare och mer rationellt förhållningssätt till internationell rörlighet. Rapportens avslutande kapitel ger breda förslag på hur en sådan modell skulle kunna utvecklas, trots rådande starka politiska begränsningar inom migrationspolitiken.

Slutnoter Kapitel 5

1. Två exempel kan nämnas. Italien utlyste nationellt nödläge under den arabiska våren 2011, och höll kvar tunisier på Lampedusa inför Europas medieuppbåd. Spanska regeringen varnade (på grundval av snedvriden statistik) för att runt 80 000 afrikanska migranter var på väg till landets nordafrikanska enklaver under 2014, efter mediekritiken mot dödsfallen runt Ceuta i februari samma år.
2. Fokus i denna rapport är på gränspraxis snarare än på juridiska och politiska ramverk: för mer om dessa ramverk, se till exempel Peers (2011).
3 Om Praesidium, vilket nu är aktivt även i resten av Italien, se https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/managing_return_migration_042108/presentations_speeches/sequenza_diapo_simo.pdf
4. Samarbetet innefattar europeiska patruller där en afrikansk officer är formellt ansvarig för besluten ombord. Detta utfördes via de samarbetsavtal som diskuteras i rapporten.
5. Liksom under Mare Nostrum innebär närvaron av militära fartyg att de blir ansvariga för räddningsaktioner i enlighet med havsrätten (UNCLOS, SOLAS och SAR: se till exempel Tondini 2012; Gammeltoft-Hansen och Aalberts 2010). Notera att havsrätten också har skapat kryphål så att individuella medlemsstater kan undvika att rädda båtar. Det har lett till minskat ansvarstagande på öppet hav, något som märktes under den arabiska våren och till viss del även vid de upprepade drunkningsfallen i Medelhavet på senare tid.
6. Se Frontex Guidelines for Risk Analysis Units, 2012: https://capacity4dev.ec.europa.eu/system/files/file/03/11/2014_-_1104/7._ciram_guidelines_2012_interactive_v6.pdf
7. Efter attentaten i Paris i november 2015 har det kommit förslag om att Frontex ska få terrorism-relaterade mandat.
8. Trafficking betyder, enligt FN:s definition, transport av människor mot deras vilja (eller genom bedrägeri) i exploateringssyfte, en beskrivning som inte stämmer överens med det stora flertalet människotransporter som sker över Medelhavet. För definitionen, se http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/what-is-human-trafficking.html
9. Se Acthnich 2015 samt författarens kommande doktorsavhandling.
10. Ett systemperspektiv på migrations- och gränskontroller kan kritiseras för att skapa en alltför enhetlig bild av de sektorer och myndigheter som deltar i gränsarbetet. Detta är dock inte min avsikt med termen industri. Snarare ligger fokus på de relationer, teknologier och subjektpositioner som produceras av gränsarbetet. Ett sådant systemperspektiv kan skapa en bättre analytisk bild av beröringspunkter och konflikter i gränsarbetet än vad ett mer begränsat fokus på individuella sektorer kan göra. Se Andersson (2014) för en mer ingående diskussion.

11. Se http://www.politico.com/magazine/story/2014/10/border-patrol-the-green-monster-112220_full.html?print#.VrW_-DZkroP
12. För fler detaljer om vad som räknats in i dessa och andra kostnader, se http://www.themigrantsfiles.com. Se även en rapport i Sydsvenskan: http://www.sydsvenskan.se/sverige/sa-mycket-kostar-det-att-halla-flyktingar-utanfor-eu/
13. Personlig kontakt med journalister i konsortiet Migrants' Files om svårigheten att få ut information om finansieringen. För undersökningen, se http://www.themigrantsfiles.com
14. EU-finansering via DG Home: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/. För Horizon 2020, se "work programme for secure societies challenge", http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/secure-societies-–-protecting-freedom-and-security-europe-and-its-citizens och Statewatch, http://www.statewatch.org/news/2014/jun/eu-enlets-funding.html
15 Citering: EU FP-7 (CORDIS), http://cordis.europa.eu/programme/rcn/861_en.html
16. En högre summa anges av Hayes och Vermeulen (2012). Se http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-578_en.htm
17. Se http://www.eldiario.es/desalambre/Marruecos-gasta-millones-sellado-fronteras_0_401410333.html
18. Se exempelvis min artikel "Why border controls are now a global game", http://www.irinnews.org/report/101644/why-border-controls-are-now-a-global-game
19. Den klassiska texten om så kallade fjärrkontroller i vid mening är Zolberg (2006). Se Lahav och Guiradon (2000) för ett tidigt perspektiv på externalisering/delegering av kontroller i Europas närområde.
20. Se Rinelli (2016); Antonio Mazzeo, http://antoniomazzeoblog.blogspot.it, samt New York Times, http://www.nytimes.com/2011/05/19/opinion/19lucht.html?_r=0
21. Se Habitáfrica, "África cuenta: reflexiones sobre la cooperación española con África" (http://archivos.habitafrica.org/pdf/AFRICACUENTA_BAJA.pdf) och Serón et al. (2011:71). Mina resultat redovisas delvis i kapitel 1 av Andersson (2014). Om Trust Fund, se http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_factsheet_emergency_trust_fund_africa_en.pdf
22. Mohamed al-Ghirani, utrikesminister, sade följande till nyhetsbyrån Reuters i maj 2015: "If Europe doesn't cooperate, then after (some) years Europe will be completely black. Europe will change from a white Europe to an African Europe." Se http://www.reuters.com/article/2015/05/24/us-europe-migrants-libya-insight-idUSKBN0O907L20150524. Fem år tidigare, 2010, sade Gaddafi att om han inte fick 5 miljarder euro om året från Europa skulle kontinenten bli svart: "Tomorrow Europe might no longer be European and even black as there are millions who want to come in." Se http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/

africaandindianocean/libya/7973649/Gaddafi-Europe-will-turn-black-unless-EU-pays-Libya-4bn-a-year.html

23 Se http://www.theguardian.com/world/2015/sep/24/eu-refugee-summit-in-disarray-as-donald-tusk-warns-greatest-tide-yet-to-come

24. Se http://www.wsj.com/articles/eu-leaders-approve-migrant-trust-fund-for-africa-but-divisions-remain-1447327556

25. Liksom Spanien i Västafrika har Australien varit beroende av fattiga länder och territorier i närområdet för sin offshore-modell. Det gäller speciellt Papua New Guinea och Nauru. Svaga samarbetspartner av liknande slag finns inte i Europas närområde. Problemen med Australiens offshore-förvar är väldokumenterade. Landets militära insatser mot flyktingbåtar har kritiserats av Amnesty International (2015b), som bland annat dokumenterat att australiensiska officerare betalat människosmugglare för att vända om tillbaka till Indonesien. Det framstår som ett brott mot FN:s Palermoprotokoll.

26. Statistik från hemsidan för Australiens Department of Immigration and Border Protection samt Frontex (2015).

27.SeeIRIN,http://www.irinnews.org/report/99095/horn-migrants-risk-new-routes-to-reach-europe

28. Siffror från Frontex (2015).

29. Storbritanniens Tony Blair föreslog i början av 2000-talet att läger skulle skapas i Europas närområde. Grekland och Italien har redan tillförts stora resurser för att identifiera flyktingar och migranter, men det har inte förbättrat situationen nämnvärt. Europas grannländer har som tidigare nämnts länge använt europeiska migrationsinitiativ för egen vinning.

6. Slutsatser och rekommendationer

Denna rapport har undersökt Europas gränsarbete och förklarat hur en gränsindustri utvecklats i Europa sedan 1990-talet (*kapitel 2*), hur industrins framväxt kan förstås från ett globalt perspektiv i kölvattnet av 1970-talets oljekris (*kapitel 3*), samt hur den tillåtits fortsätta växa trots att den är både kostsam och ytterst kontraproduktiv *(kapitel 5)*.

Forskningsresultaten visar hur en säkerhetsmodell förstärkts i samspel med sina ständiga misslyckanden. Vad som ser ut som ett misslyckande i ett regionalt eller mer långsiktigt nationellt perspektiv, kan samtidigt vara en kortsiktig vinst för många aktörer inom gränsindustrin: polis- och gränsstyrkor som får mer resurser och utökade befogenheter; länder i Europas närområde som stärker sin förhandlingsposition gentemot Europa; försvars- och säkerhetsföretag som tillhandahåller nya säkerhetsprodukter och tjänster; samt vissa medlemsstater som kan använda gränskontrollerna för kortsiktiga politiska syften, internt eller externt.

Innan jag diskuterar policyrekommendationer, bör ännu en politisk effekt av kampen mot migrationen redovisas. Detta för att ge en mer fullständig bild av vilka hinder ett alternativ till dagens kontraproduktiva modell möter.

Forskningen har pekat på klyftan mellan en uttalat restriktiv migrationspolitik och en kontinuerlig irreguljär migration. I ett politiskt perspektiv är detta dock inte nödvändigtvis en klyfta i den enkla meningen att politiker vill, men inte lyckas, kontrollera migrationen. Snarare visar det sig, speciellt i USA, hur det fortsatta behovet av lågbetald mexikansk arbetskraft tillgodosetts delvis tack vare starka gränskontroller och hot om utvisning. Den amerikanska gränsindustrin och avskräckningspolitiken gentemot irreguljär migration sedan 1970-talet har inte hindrat arbetare från att resa in i USA. Snarare har den försvagat mexikanska och centralamerikanska

arbetares förhandlingsposition och gjort dem billigare och betydligt mer utsatta (kapitel 3). Gränspolitiken kan därmed vara nyttig för beslutsfattare på andra sätt än vad som sägs i offentliga uttalanden.

Även i Europa har det funnits ett påtagligt politiskt dubbelspel kring den irreguljära migrationen, om än inte i samma utsträckning som i USA. Under Sydeuropas tillväxtår på 2000-talet skickades de västafrikanska migranterna som anlände till Kanarieöarna direkt till spanska fastlandet. Där släpptes de fria med ett utvisningsbeslut i handen. Sedan kunde de snabbt söka jobb i bygg-, jordbruks- och servicesektorerna, som i Spanien och övriga Sydeuropa länge varit beroende av importerad arbetskraft med osäkra villkor (Calavita 2005). En ny studie av migration via Grekland visar exempelvis på samma trend i detta land (Cheliotis 2016). Även i krisens Europa finns det ett fortsatt behov av arbetskraft i dessa och andra sektorer. Den åldrande befolkningen i många EU-länder (Östeuropa, Tyskland, Sydeuropa) samt den unga befolkningen i stora delar av Afrika betyder att klyftan mellan retorik och realitet på migrationsområdet säkerligen vidgas ännu mer under kommande år.

Kortsiktig politik har på mer än ett sätt bäddat för säkerhetsmodellen. Som nämnts uppstod den delvis som ett substitut för en gemensam migrations- och asylpolitik. Men för medlemsländer har modellen också tjänat ännu mer kortsiktiga syften. Eftersom båtflyktingarna som anlänt till Europa statistiskt utgjort en liten minoritet tills nyligen, och därmed haft liten ekonomisk betydelse, har politiker kunnat peka på ”hårda tag mot migrationen” via nya stängsel och patruller vid gränserna, samtidigt som merparten av migrationen tillåts fortskrida utan sådana kontroller. Resultatet blir vad som kallats ett gränsspektakel (De Genova 2012) eller gränsspel (Andreas 2000), där gränskontrollerna främst fungerat som signalpolitik och kortsiktigt spel för gallerierna.

Det stora antalet flyktingar som anlänt över Medelhavet under 2014–2016 har förvisso förstärkt säkerhetsmodellen ytterligare – och skapat nya möjligheter för kortsiktig gränspolitik – men samtidigt har de mycket högre ankomstsiffrorna öppnat en liten lucka för nytänkande. Gränssäkerhet kan visserligen fortfarande

användas som politiskt slagträ, men insatserna i gränsspelet är numera betydligt högre, eftersom så många människor anländer. Det är denna öppning som förslagen i nästa avsnitt tar fasta på. De bör ses som potentiella startpunkter för en humanare och mer rationell modell för att hantera migrationen vid och bortom Europas gränser. Jag bör påpeka att dessa förslag är mina egna, baserade på forskningen som redovisats i kapitlen ovan, snarare än Delmis; detsamma gäller givetvis de argument som presenterats i rapporten som helhet.

Kortsiktiga rekommendationer: skademinskning

Europeiska försök att skapa ett gemensamt asylsystem på EU-nivå, med delat ansvar för flyktingmottagande och partnerskap med närliggande länder, har gång på gång underminerats av ett enkelt faktum: migration och asylfrågor är på gott och ont främst medlemsstaternas nationella kompetens. Kompetensfrågan i kombination med den negativa dynamiken vid gränserna gör det mycket svårt för EU:s instanser eller individuella medlemsstater att förändra dagens säkerhetsmodell även om viljan skulle finnas.

Dessa politiska hinder gör det angeläget att granska mer kortsiktiga och småskaliga förslag som kan förändra de negativa processerna som redovisats i kapitel 4.

Dessa processer är:

1. institutionella strukturer som förstärker säkerhetsmodellen
2. nödlägespolitiken som blandar ihop humanitära och polisiära/militära mål
3. riskanalysen som konstruerar migrationen som ett hot
4. kampen mot smugglarna som skapat större risker
5. säkerhetsteknologi som skapat spårbundenhet i gränsarbetet
6. investeringscykeln – misslyckande och brist på transparens stärker marknaden
7. exporten av säkerhetstänkande kring migrationen till närliggande länder
8. den protektionistiska politiken i rika länder som förskjuter riskerna.

Kapitel 4 diskuterade parallellerna mellan det destruktiva kriget mot narkotika och kampen mot irreguljär migration. Det är värt att återkomma till detta vid mina rekommendationer. Vissa framsteg har gjorts i den politiska debatten om narkotika. Man har börjat inse att nya och större risker skapats av den säkerhetshantering som siktat på att stoppa och förstöra utbudet snarare än att behandla efterfrågan (LSE IDEAS 2014). I likhet med nytänkandet i kriget mot narkotika, bör kortsiktigt politiskt fokus vad gäller den irreguljära migrationen handla om *skademinskning*. Invandringen och flyktingströmmarna kommer att fortsätta av strukturella skäl – säkerhetsmodellen vid Europas gränser förmår inte sätta stopp för flödena. Oavsett politisk syn på migrationen innebär det att politiker har ett starkt argument för att åtminstone hitta mer humana, rationella och riskbegränsande metoder för att hantera den. Följande förändringar bör övervägas:

- Sammanblandningen av humanitära och polisiära insatser genom nödlägespolitiken (punkt 2) måste undvikas, eftersom den främst skapat större risker för resenärerna (kapitel 5). Detta gäller operationer som EUNAVFOR-Med som sägs bekämpa människosmugglare, men som framför allt skapar större risker för smugglarnas kunder (punkt 4). Det handlar även om exempelvis NATO-patruller och EUROSUR-systemet, som sägs vara både avskräckande och humanitära. Säkerhetsprojekt som sägs rädda liv bör utsättas för rigorös granskning (både vad gäller kortsiktiga och långsiktiga effekter) innan de godkänns på mer eller mindre humanitär basis.

- Utvecklingsbistånd och andra bilaterala och multilaterala samarbeten bör separeras från gränssäkerhetsmodellen (punkt 2 och 7). Principer för skademinimering kan standardiseras och främjas med hjälp av EU:s relevanta instanser (DEVCO[2] och ECHO[3]), frivillig-och humanitära organisationer, samt mottagarstater. Det kan skapa negativ publicitet för länder som fortsätter att använda biståndet för att bekämpa migration.

- Inom riskanalysen (punkt 3) bör Frontex och medlemsstaternas riskanalys skifta referensobjekt för sårbarhet – bort från gränsen/territoriet och till män-

niskorna som passerar gränser. En sådan teknisk omställning kan bidra till att fokusera gränsarbetet som helhet på mänsklig säkerhet snarare än säkrade gränser. Detta kan i sin tur bidra till en bättre fördelning av resurser eller smartare träningsinsatser.[1] En ny typ av riskanalys blir givetvis svår att genomföra med tanke på Frontex mandat, Frontex styrelses sammansättning samt DG HOME:s aktiva bidrag till säkerhetsmodellen. Men Frontex rådgivande forum för grundläggande fri- och rättigheter skulle kunna skapa en grogrund för nytänkande med draghjälp av politiska påtryckningar från Europaparlamentet.

- Vad gäller investeringscykeln och dess institutioner (punkt 1 och 6), behövs starkare transparens och kontroll. Skattemedel används i dag till kontraproduktiva insatser, och det ligger i skattebetalares och regeringars intresse att utvärdera både vad som finansieras och insatsernas resultat (det gäller särskilt EU-instrument och EU-operationer). Sverige och andra medlemsstater kan driva på för mer kontroll och transparens, och kan på så vis hjälpa till att skapa en bred politisk debatt om nya EU-finansierade gränssäkerhetsinitiativ på ett tidigt stadium. Man bör inte låta sådana initiativ utformas av en snäv grupp med säkerhetsaktörer – så har hittills varit fallet med exempelvis EUROSUR. Ett mer ambitiöst steg än mer transparens för nya initiativ är att genomföra en fullständig oberoende utvärdering och kartläggning av EU-finansierade säkerhetsinitiativ för att redovisa de egentliga kostnaderna. En sådan utvärdering bör innefatta underhåll och bemanning samt negativa sidoeffekter av säkerhetsinitiativen (se nästa avsnitt).

- Dessa steg mot utvärdering och transparens kan skapa politiskt utrymme för ett säkerhetsteknologiskt skifte (punkt 5). Gränsstrukturer som visat sig öka skador och sårbarhet kan därefter stegvis nedprioriteras – och nedmonteras om det är politiskt möjligt. Dagens fysiska stängsel är en uppenbar startpunkt för nytänkande, eftersom de ofta (som i Melilla, se sid. 52) skapat en alltmer brutaliserad yttre gräns mot migrationen och förflyttat rutterna till den farligare sjövägen. Även om EU:s institutioner inte har möjlighet att påtvinga medlemsstaterna en kursändring, kan man, via offentliga utvärderingar (och medföljande negativ publicitet), samla en kritisk massa för att förändra gränsi-

nitiativen på nationell nivå. EU-instrument kan dessutom användas selektivt för att skapa ekonomiska incitament (både positiva och negativa) för nya prioriteringar.

- Den viktigaste – och politiskt svåraste – insatsen för skademinskning är dock att skapa säkra färdvägar. Här kan Europas ledare dra lärdom av hur flykting- och migrationsströmmar organiserades efter andra världskrigets slut, då det i flera fall skapades bred uppslutning kring säkra vägar (t. ex Vietnam, Ungern). Begränsade möjligheter att migrera på laglig väg skapade på 1990-talet en ny dynamik med irreguljära inresemetoder (kapitel 2) – men denna trend kan vändas. Humanitära visum, familjeåterförening, arbetskraftsprogram (också för flyktingar), FN:s vidarebosättningsprogram samt borttaget transportöransvar i flyktingfall är några alternativ som bör främjas och stödjas av EU. I stället för att diskutera dessa specifika alternativ vill jag här räkna upp fem punkter som visar hur viktigt det är med lagliga vägar. Punkterna baseras på forskningsresultaten ovan:

1. Säkra vägar undergräver människosmugglarnas affärsmodell, till skillnad från militära insatser som EUNAVFOR-Med: smugglarnätverken har växt sig starkare och mer professionella tack vare gränskontrollerna och bristen på alternativ.

2. Säkra vägar väcker hopp och visst tålamod hos människor som sitter fast i grannländer till konfliktzoner. Det leder till mindre desperation.

3. Säkra vägar gör det möjligt att kontrollera människors identitet genom att exempelvis utfärda humanitära visum eller via FN:s rigorösa procedur för vidarebosättning. Detta har starkt administrativt intresse – kaoset som skapats av säkerhetsmodellen har i dag gjort det betydligt lättare för migranter att undvika identifiering.

4. Säkra vägar visar att det finns solidaritet med grannländer och med andra stora flyktingmottagare under den globala flyktingkrisen. Världens största mottagarländer – som Turkiet och Libanon – måste övertygas att europeiska länder är beredda att dela ansvaret med dem. Annars blir hindren för ett omformulerat

samarbete med dessa länder (se nästa avsnitt) ännu mer oöverstigliga.

5. Säkra vägar kan också skapa utvägar. Kapitel 3 i rapporten visar att starkt kontrollerade gränser allt oftare lett till att migranter stängs in. Detta gäller både USA och Europa. Om lagliga vägar ger människor möjlighet att cirkulera, öppnas dörren även för rörelser i motsatt riktning.

Med andra ord skapar lagliga vägar möjlighet att organisera ett humant, välplanerat och kontrollerat mottagande, en kontrast till det kaos som säkerhetsmodellen skapat.

Samtliga fem punkter ovan förutsätter att det finns en förändringsbenägenhet i Bryssel, och bygger på samverkan mellan medlemsstaterna. Hittills har dock dessa parter visat sig starkt knutna till säkerhetsmodellen. Trots allt finns det krafter i Bryssel och i länder som Sverige som kan skapa utrymme för att förändra debatten – inte minst genom att förespråka oberoende utvärderingar av den skattefinansierade säkerhetsmodellen. Samtidigt kan mindre steg tas på marknivå – inom ramen för det beskrivna gränsarbetet – för att skapa grogrund för ett skifte mot en betydligt mer ambitiös och övergripande förändring på högre politisk nivå. Skiftet till en global strategi diskuteras i nästa avsnitt.

Långsiktiga rekommendationer: en global strategi för rörligheten

Dagens öppna ekonomier bär på en fundamental motsättning: relativt fri rörlighet över internationella gränser för varor, kapital och välbeställda medborgare står i kontrast till starkt restriktiv rörlighet för de allra mest behövande (medborgare i fattiga, krigshärjade och repressiva länder). Denna motsättning – i kombination med det fortsatta behovet av skydd och jobb för flyktingar och migranter, samt behovet av arbetskraft i mottagarlandet – gör den irreguljära migrationen till en oundviklig företeelse trots, och delvis tack vare, våra säkerhetsmodeller vid gränserna.

Migration kan med andra ord inte behandlas som ett separat politiskt område. Den måste ses i relation till andra ekonomiska, politiska och sociala fält.

I stället för dagens kortsiktiga och säkerhetsinriktade migrationskontroller, behövs en övergripande strategi som är anpassad till migrationens alltmer globala natur. En sådan strategi bör av pragmatiska skäl vara global snarare än nationell eller snävt regional, samt fokuserad på rättigheter och positiva möjligheter istället för gränssäkerhet och hotbilder.

Denna rapport presenterar inte en övergripande global strategi: steg i en sådan riktning har redan påbörjats på FN-nivå, och större insatser kan väntas under 2016. Jag begränsar mig istället till att peka på fyra konkreta steg mot en global strategi med anknytning till gränsproblematiken. Dessa steg har redan diskuterats under det senaste årets allt intensivare debatt. Fokus här ligger snarast på att visa på hur en kontraproduktiv dynamik kan motverkas och ersättas av positiva incitament för förändring.

1. **EU:s institutioner och välvilligt inställda medlemsstater måste aktivt motverka den nödlägespolitik som präglat den irreguljära migrationen och gränsarbetet.** Nödsituationen som skapats runt irreguljär migration är inte oundviklig. Den är dessutom självförverkligande till stor del: säkerhetsmodellen leder gradvis till mer dramatik och större risker vid gränserna, vilket i sin tur leder till fler investeringar i modellen. För att motverka denna kretsgång bör alla aktörer i migrationsarbetet agera för en nedtrappning av både retorik och hantering. Den politiska situationen, och medborgares oro över invandring i många medlemsländer, gör det svårt för regeringar och oppositionspolitiker att ändra kurs och påbörja en nedtrappning. På EU-nivå, och framför allt inom Kommissionen och Europaparlamentet, kan dock vissa steg tas i denna riktning. När en medlemsstat hävdar att det råder nödläge vid gränserna, har Kommissionen ett visst spelrum. Den kan välja att antingen underblåsa nödläget eller att främja en nedtrappning. På ett ekonomiskt plan (punkt 6 ovan) bör pengar även i fortsättningen givetvis ges till länder vid de yttre gränserna för mottagandet, men Kommissionen och Europaparlamentet kan åtminstone förorda en norma-

lisering av mottagandet. Det senare innebär konkret att till exempel prioritera finansiering för småskaliga boenden snarare än stora läger och att ge stöd till snabbare asylprocesser (ett stort problem i Italien, och en extra anledning till förflyttningar längre in i Europa). Minskad säkerhetsbaserad ISF-finansiering kan också fungera som ett negativt incitament (om än ett litet sådant) för att få medlemsstater som exempelvis insisterar på att bygga stängsel att anamma ett bredare EU-perspektiv. Samtidigt kan EU-domstolen ge ett folkrättsligt perspektiv på massförläggningar och långtidsförvar i avskräckande syfte – en behandling av nyanlända som bidragit till intrycket av nödlägen vid gränserna i bland annat Spanien, Grekland, Italien och Malta. En allmän nedtrappning kan dessutom främjas av EU-organ och EU-representanter när de gör uttalanden och medverkar i medier där unionen fortfarande har viss normativ kraft.

2. **Samarbetet med närliggande länder måste göras om.** I stället för att exportera hotbilder av migrationen, som hittills skett och som fått destruktiva följder (punkt 7 ovan), bör EU och medlemsstater göra motsatsen: agera för att normalisera rörligheten. Detta är i Europas intresse. Mindre desperation, och bättre livsvillkor i länder i närområdet, bidrar till mindre dramatik vid gränserna. Rent praktiskt bör betydligt större summor ges till FN:s biståndsprogram i Syriens närområde. För mer långtgående projekt kan givarländer och mottagarländer dra nytta av lärdomar från fattiga värdnationer som Uganda, där ett normaliserande skifte i behandlingen av flyktingfrågan har gett positiva resultat (se RSC 2014). Åtskillig europeisk diplomatisk energi och finansiering har hittills gått till att stödja säkerhetsmodellen. Samma energi kan läggas på att främja motsatsen – en mer normaliserad hantering. Detta innebär bland annat att omförhandla partnerskap för rörlighet. EU bör inte yrka på mer kontraproduktiv bekämpning av migrationen, men i stället ge stöd för avkriminalisering av irreguljär migration i Marocko, Algeriet och Tunisien och för starkare flyktingskydd i länder som Turkiet. Ett positivt initiativ vore att dra lärdom av de internationella polisiära samarbeten som byggts under säkerhetsmodellen i en ny kontext – och istället hitta normaliserande och rättsbaserade samarbeten. Till exempel kan spanska myndigheters system för folkbokföring av alla boende,

inklusive papperslösa migranter, inspirera Marocko eller Turkiet till liknande initiativ. Europeiska erfarenheter av sjöräddning kan likaså delas mer effektivt med tredje land (och Europa kan lära sig av dessa länders egna initiativ på migrations- och flyktingområdet). Förutom finansiering och diplomatiska påtryckningar är solidaritet och gemensamt ansvar för flyktingfrågan det bästa verktyget för förändring som rika länder kan använda. Att etablera lagliga vägar är därmed ett fundamentalt incitament för stora flyktingmottagare att samarbeta inom ramen för en ny modell.

3. **EU måste även internt bygga en genuin solidaritet och skapa ett fungerande program för rörlighet.** Motsättningen mellan gemensamma yttre gränser och avsaknaden av en tillräckligt gemensam migrations- eller asylpolitik (punkt 1 ovan) behöver åtgärdas. Säkerhetsmodellen har inte kunnat fylla detta gap. De toppstyrda obligatoriska kvoterna har hittills inte lett till någon omfördelning av flyktingar.

   Ett begynnande gemensamt europeiskt anslag måste innefatta tre element: lagliga vägar från tredje land; ömsesidigt erkännande av asylbesked; samt ett slut på Dublinreglerna som främst skapat osämja och incitament för gränsprotektionism (punkt 8). Samtliga tre element pekar i riktning mot ett genuint och mer långtgående gemensamt asylsystem – ett mycket ambitiöst skifte som underlättas om debattens fokus förskjuts bort från toppstyrning och pratet om delade ”bördor” till ett perspektiv där förmånerna med ett gemensamt anslag och kostnaderna för protektionism hamnar i centrum.

   Migrations- och flyktingfrågor bör rent pragmatiskt ses som något mer än en börda. Istället för tvångskvoter kan ekonomiska incitament användas för att inrikta det europeiska samarbetet på positiva möjligheter (punkt 6). Arbetsmarknadsinstrument kan användas flexibelt för att dra nytta av de nyanländas arbetskraft och personliga ambitioner. EU-fonder kan finansiera stöd till de mest sårbara flyktingarna och de minst välbemedlade EU-länderna. Om flyktingar dessutom tillåts dra nytta av sina egna sociala nätverk för att ordna boende och arbete, skapas ännu fler möjligheter – och färre bördor – socialt

och ekonomiskt. Med rätt ekonomiska incitament och instrument är det med andra ord fullt möjligt att sprida positiva möjligheter snarare än att komprimera problem runt gränserna.

Även om positiva incitament anammas, är ett skifte mot delat europeiskt ansvar ytterst svårt att realisera. Det kanske inte blir genomförbart utan att man krymper Schengenområdet så att det endast innefattar länder som går med på att samarbeta. Ett mindre drastiskt steg bör dock också övervägas för att motverka dagens säkerhetsinriktade institutionella strukturer (punkt 1): flytta migrationsfrågor från - måste av polis- och militä omgripande insats övervägas: att flytta migrationfrågor frpn alta - måste av polis- och militään DG HOME till ett annat generaldirektorat i Bryssel. Ett alternativ är att flytta migrationen till DG Employment (gällande arbetskraft) samt till DG Justice (för asylfrågor). Ett bättre alternativ är en ny och övergripande DG Mobility med förmåga att understödja positiva och evidensbaserade initiativ som rör inomeuropeisk migration, icke-europeisk migration samt flyktingfrågor via ett starkare European Asylum Support Office.

4. **Genom gemensamma, solidaritetsbaserade insatser inom Europa och i närområdet kan EU spela en viktig roll framöver i en global strategi som beaktar de sociala, politiska och ekonomiska faktorer som driver flyktingströmmarna och den internationella migrationen.** FN har redan börjat förbereda nya initiativ gällande den globala flyktingkrisen. Om EU som helhet och medlemsländerna lyckas visa goodwill och organisera ett välordnat och gemensamt flyktingmottagande, kan EU utöva ett diplomatiskt tryck för mottagning även bland rika länder i resten av världen, inte bara i Europa, och således verka för mindre global gränsprotektionism (punkt 8). Som FN:s särskilda representant i migrationsfrågor påpekat, bör geografisk närhet till ett krisområde inte vara avgörande för vem som ansvarar för flyktingar. De befintliga alternativen för att utvidga den existerande UNHCR-baserade flyktingregimen har diskuterats på annat håll. Alternativen handlar inte minst om att ta ett bredare perspektiv på skyddsfrågan än flyktingkonventionen gör. I stället för att diskutera i detalj hur man kan ”tänja på” flyktingregimen (se Betts 2010), begränsar jag mig till att

insistera på att det behövs nytänkande och dialog. FN:s organ är den naturliga arenan för denna öppna dialog. Med andra ord bör en expanderad regim vara FN-baserad snarare än IOM-baserad – bland annat därför att den senare organisationen ofta deltagit i den nämnda säkerhetsmodellen.

Alla dessa steg kan tyckas oöverstigliga. Med rätta: de senaste EU-initiativen – försök att begränsa volontärers möjligheter till sjöräddning, att skapa polissamarbete med Turkiet och att bygga en europeisk gränsvakt – pekar mot mer av samma gamla medicin. Det finns dock klara möjligheter till förändring, och en öppning visar sig när vi ser tillbaka på den onda cirkel inom gränsindustrin som beskrevs i kapitel 4. I detta kapitel visade jag hur säkerhetsmodellen i Europa skapat nya risker, starkare smugglarnätverk och farligare färdvägar. Men detta kontinuerliga skapande av nya risker har också innefattat en annan viktig aspekt. Riskerna överförs till länder och aktörer med svagare maktposition. Det rika Nordeuropa har överfört risker till östeuropeiska och framför allt sydeuropeiska länder, och därifrån vidare till tredje land. Starka säkerhetsaktörer har överfört risk till andra nationella myndigheter som handskas med kaotiska situationer vid gränserna. En liknande överföring har skett från högkvarter till gränsarbetare på marknivå.

En gränsindustri har byggts runt hotbilden för migration, men det finns samtidigt stor potential här för en alternativ koalition byggd av de länder och grupper som handskas med de ojämnt fördelade riskerna som säkerhetsmodellen skapat. Det handlar bland annat om länder längs flyktingars färdvägar; (icke-repressiva eller krigförande) hemländer; europeiska myndigheter med ansvar för omsorg och mottagande; gränssamhällen som tvingas utstå dagens kaos; hjälporganisationer och volontärer; länder som Sverige och Tyskland som försökt leva upp till rollen som asylländer; individuella kustvakter och andra gränsarbetare som handskas med farorna till havs; samt givetvis migranterna och flyktingarna själva. De senare har ofta den skarpaste analysen av gränsindustrin och den största drivkraften att förändra dagens destruktiva dynamik.

För att en koalition av sådant slag ska kunna skapas krävs nytänkande kring kostnaderna för säkerhetsmodellen och kampen mot migrationen. På andra områden – kriget mot narkotika och ännu mer i klimatdebatten – har policyvärlden och akademiker börjat utvärdera de indirekta kostnader och negativa yttre effekter (externaliteter) som status quo medför. Detsamma måste ske med gränssäkerhetsmodellen. Hittills har Europas gränsindustri och politiker lyckats presentera kaoset vid gränserna som en inneboende aspekt av migrationen – ett näst intill naturligt fenomen (en flod eller svallvåg i mediernas språk). Politiker, väljare, myndigheter, medier och andra grupper måste övertygas om att dagens små och kortsiktiga vinster i kampen mot migrationen väger lätt jämfört med dess stora omkostnader (se kapitel 4): ekonomiskt vad gäller utgifter för gränssäkerhet och förlorade intäkter när andra fält drabbas negativt (turism, gränsnäring, arbete); socialt på grund av kaoset vid mottagningen och den ökande främlingsfientligheten; politiskt i relationerna mellan EU-länder och med icke-europeiska länder; samt rent medmänskligt på grund av dödsfall och lidande vid gränserna som lätt kan förhindras.

Kommissionen och medlemsstater som Sverige bör verka för en sådan expanderad kostnadskalkyl, med startpunkt i de mer begränsade utvärderingarna som nämnts i rapportens närmast föregående avsnitt. Men med tanke på det politiska läget är det mest troliga att initiativen till förändring kommer från den koalition av grupper som i dag påverkas mest negativt av säkerhetsmodellen, samt från FN och andra neutrala aktörer.

Dessa steg mot en global strategi är ambitiösa. Vissa kan hävda att de riskerar öka antalet migranter som anländer under kaotiska former – alltså mer kris och nödläge. Det är ett missförstånd. Politiker står inte inför valet mellan öppna och stängda gränser. Det är en förenklad motsättning som bara grumlat debatten och skapat intrycket att politikerna kan stänga alla gränser om de bara vill. Snarare bör en genuint global strategi med lagliga vägar ses som ett sätt att återta kontrollen, och en chans att motverka den reaktiva och kaotiska process som uppstått i samspelet mellan global flyktingkris och europeisk säkerhetsmodell.

Min viktigaste slutsats är att vi har fäst blicken vid fel punkt och fel typ av lösning. Gränssäkerhet och en starkare kamp mot migrationen fungerar inte som politiker och medier gärna gör gällande. Sådana instrument är särdeles illa anpassade för det strukturella, sociala och politiska fenomen som migrationen (inklusive flyktingfrågan) utgör. För att bygga en adekvat global strategi för globaliserade migrationsströmmar bör vi i stället vända blickarna mot internationella samarbeten och mot andra policyfält än de som har med gränser och säkerhet att göra. Oavsett vilken migrationspolitik som väljarna i Europas länder vill ha, måste politikerna granska hur de reglerar sina arbetsmarknader; hur de handskas med den ojämna globaliseringen med dess gränskorsande flöden av kapital, varor och människor (inklusive export av vapen till krigförande länder); samt hur de ingriper i fattiga eller konfliktfyllda länder. Det är dags att inse vilka konsekvenser som internationella interventioner, insatser och engagemang medför i länder som drabbas av kris, fattigdom eller konflikt (NATO:s och EU-länders medverkan till kaoset i Libyen är ett exempel, de oförutsedda konsekvenserna av USA:s tillbakadragande från Afghanistan ett annat).

Det må vara uppenbart, men den tveklöst främsta lösningen på dagens höga flyktingtal i världen är en stor diplomatisk, humanitär och politisk kraftsamling för att hejda konflikterna i Syrien, Irak, Libyen, Somalia och Afghanistan. Samtidigt behövs genuina insatser för att demilitarisera repressiva länder som Eritrea och för att bygga stabilitet och framtidsutsikter i den västafrikanska Sahelregionen. Det är stora och svåra frågor. Ändå bör de välkomnas i debatten, nu när jakten på en snabb, synlig ”lösning” vid gränserna visat sig vara den sämsta lösningen av alla.

Slutnoter Kapitel 6

1. Se exempelvis pilotprojektet som OSF Europe bedriver i Spanien, https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/profiling_20090511.pdf
2. DEVCO. The European Commissioner for International Cooperation and Development
3. ECHO. The European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection department

Referenser

Achtnich, M. (2015) Feeling Like a 'Good': One Snapshot of Migrants' Perceptions of Detention in Libya. Oxford Border Criminologies blog, October 30. https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2015/10/feeling-'good'

Alvarez, R. R. (1995) The Mexican-US Border: The Making of an Anthropology of Borderlands. *Annual Review of Anthropology,* vol. 24, s. 447-470.

Amnesty International (2008) *Arrests and Collective Expulsions of Migrants Denied Entry into Europe.* Amnesty International rapport, juli 2014.

Amnesty International (2014) *The Human Cost of Fortress Europe: Human Rights Violations Against Migrants and Refugees at Europe's Borders*. Amnesty International rapport, juli 2014.

Amnesty International (2015a)*"Libya is Full of Cruelty": Stories of Abduction, Sexual Violence and Abuse from Migrants and Refugees.* Amnesty International rapport, maj 2015.

Amnesty International (2015b) *By Hook or by Crook: Australia's Abuse of Asylum-Seekers at Sea*. Amnesty International rapport, oktober 2015.

Andersson, R. (2013) *Clandestine Migration and the Business of Bordering Europe.* Doktorsavhandling, Department of Anthropology, London School of Economics and Political Science.

Andersson, R. (2014) *Illegality, Inc.: Clandestine Migration and the Business of Bordering Europe.* University of California Press, Oakland.

Andersson, R. (2015) Hardwiring the Frontier? The Politics of Security Technology in Europe's 'Fight against Illegal Migration'. *Security Dialogue,* vol. 47(1), s. 22-39.

Andersson, R. (2016) The global front against migration. *Anthropology of This Century,* vol. 15.

Andreas, P. (2000) *Border Games: Policing the US-Mexico Divide*. Cornell University Press, Ithaca.

Betts, A. (2010) Survival Migration: A New Protection Framework. *Global Governance,* vol. 16, s. 361-382.

Betts, A. (2013) *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*. Cornell University Press, Ithaca.

Bigo, D. (1994) The European Internal Security Field: Stakes and Rivalries in a Newly Developing Area of Police Intervention, i Anderson, M. och M. Den Boer (red) *Policing Across National Boundaries*. Pinter, London, s. 161-173.

Bigo, D. (2001) Migration and Security, i Guiraudon, V. och C. Joppke (red) *Controlling a New Migration World*. Routledge, London, s. 121-149.

Bigo, D. (2007) *The Field of the EU Internal Security Agencies*. Paris: Harmattan.

Bigo, D. (2014) The (In)securitization Practices of the Three Universes of EU Border Control: Military/Navy – Border Guards/Police – Database Analysts. *Security Dialogue,* vol. 45(3), s. 209-225.

Bigo, D. och E. Guild (2005) *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*. Ashgate, Aldershot.

Bigo, D. och J. Jeandesboz (2010) The EU and the European Security Industry: Questioning the 'Public-Private Dialogue'. INEX policy brief no. 5, februari 2010.

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

Boswell, C. och A. Geddes (2011) *Migration and Mobility in the European Union*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Bourdieu, P. (1993) *The Field of Cultural Production: Essays on Art and Literature*. Polity Press, Cambridge.

Buzan, B., O. Wæver och J. de Wilde (1998) *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner, Boulder.

Calavita, K. (2005) *Immigrants at the Margins: Law, Race, and Exclusion in Southern Europe*. Cambridge University Press, Cambridge.

Carrera, S. (2007) The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands. CEPS Working Document No. 261, mars 2007.

Castles, S. (2004) The Factors That Make and Unmake Migration Policies. *International Migration Review,* vol. 38(3), s. 852-884.

Casas-Cortes, M., S. Cobarrubias och J. Pickles (2014) 'Good Neighbours Make Good Fences': Seahorse Operations, Border Externalization and Extra-Territoriality. *European Urban and Regional Studies* DOI: 10.1177/0969776414541136.

Chebel d'Appollonia, A. (2012) *Frontiers of Fear: Immigration and Insecurity in the United States and Europe*. Cornell University Press, Ithaca.

Cheliotis, L. K. (2016) Punitive Inclusion: A Political Economy of Irregular Migration in the Margins of Europe. *European Journal of Criminology* (in press).

Cherti, M. och P. Grant (2013) *The Myth of Transit: Sub-Saharan Migration in Morocco*. Institute for Public Policy Research (IPPR) rapport, juni 2013.

Collyer, M. (2007) In-Between Places: Trans-Saharan Transit Migrants in Morocco and the Fragmented Journey to Europe. *Antipode,* vol. 39(4), s. 668-690.

Cornelius, W. A. (2001) Death at the Border: The Efficacy and 'Unintended' Consequences of U.S. Immigration Control Policy 1993-2000. Center for Comparative Immigration Studies Working Paper, december 2001.

Cornelius, W. A. och T. Tsuda (2004) Controlling Immigration: The Limits of Government Intervention, i Cornelius, W. A. et al. (red) *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford University Press, Stanford.

Coutin, S. B. (2005) Being en Route. *American Anthropologist,* vol. 107(2), s.195-206.

Cuttitta, P. (2014) 'Borderizing' the Island: Setting and Narratives of the Lampedusa 'Border Play'. *CME: An International E-Journal for Critical Geographies,* vol. 13(2), s. 196-219.

Czaika, M. och H. De Haas (2013) The Effectiveness of Immigration Policies. *Population and Development Review,* vol. 39(3), s. 487-508.

De Genova, N. (2002) Migrant Illegality and Deportability in Everyday Life. *Annual Review of Anthropology,* vol. 31, s. 419-447.

De Genova, N. (2012) Border, Scene and Obscene, i Donnan, H. och T. M. Wilson (red) *A Companion to Border Studies*. Blackwell Wiley, Oxford.

De Genova, N. och N. M. Peutz (red) (2010) *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement.* Duke University Press, Durham.

De Haas, H. (2007) The Myth of Invasion: Irregular Migration from West Africa to the Maghreb and the European Union. IMI rapport, oktober 2007.

Donato, K. M., B. Wagner och E. Patterson (2008) The Cat and Mouse Game at the Mexico-U.S. border: Gendered Patterns and Recent Shifts. *International Migration Review,* vol. 42(2), s. 330-359.

Düvell, F. (2008) Clandestine Migration in Europe. *Social Science Information,* vol. 47(4), s. 479-497.

Frontex (2011) *Annual Risk Analysis 2011*.

Frontex (2012) *Annual Risk Analysis 2012*.

Frontex (2013) *Annual Risk Analysis 2013*.

Frontex (2014) *Annual Risk Analysis 2014*.

Frontex (2015) *Annual Risk Analysis 2015*.

Frowd, P. M. (2014) The Field of Border Control in Mauritania. *Security Dialogue,* vol. 45 (3), s. 226-241.

Gabrielli, L. (2011) *La construction de la politique d'immigration espagnole: ambiguïtés et ambivalences à travers le cas des migrations ouest-africaines*. Doktorsavhandling, Université de Bordeaux.

Gammeltoft-Hansen, T. och T. E. Aalberts (2010) Sovereignty at Sea: The Law and Politics of Saving Lives in the Mare Liberum. DIIS Working Paper 2010:18.

Gammeltoft-Hansen, T. och N. Nyberg Sørensen (2013) *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*. Routledge, Abingdon.

Gardner, K. och F. Osella (red) (2004) *Migration, Modernity and Social Transformation in South Asia*. Sage, New Delhi.

Geddes, A. (2003) *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. Sage, London.

Gluckman, M. (2002) 'The Bridge': Analysis of a Social Situation in Zululand, i Vincent, J (red) *The Anthropology of Politics*. Blackwell, Malden.

Greenhill, K. M. (2010) *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*. Cornell University Press, Ithaca.

Greenhill, K. M. (2011) "Using Refugees as Weapons." *New York Times*, 20 april 2011. http://www.nytimes.com/2011/04/21/opinion/21iht-edgreenhill21.html?_r=0

Group of Personalities (GoP) (2004) *Research for a secure Europe*.

Guardia Civil (2008) *SIVE: Cinco años vigilando la frontera*.

Guild, E. (2005) Who is Entitled to Work and Who is in Charge? i Bigo, D. och E. Guild (red) *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*. Ashgate, Aldershot.

Hayes, B. och M. Vermeulen (2012) Borderline: EU border surveillance initiatives. Heinrich Böll Stiftung rapport. https://www.boell.de/en/content/borderline-eus-new-border-surveillance-initiatives

Hernández Carretero, M. (2008) Risk-Taking in Unauthorised Migration. Masters thesis, Social Sciences Faculty, University of Tromso.

Heyman, J. (1995) Putting Power in the Anthropology of Bureaucracy: The Immigration and Naturalization Service at the Mexico-United States border. *Current Anthropology,* vol. 36(2), s. 261-287.

Holmes, S. M. (2013) *Fresh Fruit, Broken Bodies: Migrant Farmworkers in the United States*. University of California Press, Berkeley.

Human Rights Watch (HRW) (2014) *Abused and Expelled: Ill-treatment of Sub-Saharan African Migrants in Morocco*. HRW rapport, februari 2014.

Huysmans, J. (2000) The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies,* vol. 38(5), s. 751-777.

Huysmans, J. (2006) *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. Routledge, London.

Khosravi, S. (2010) *'Illegal' Traveller: An Auto-Ethnography of Borders*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Lahav, G. och V. Guiraudon (2000) Comparative Perspectives on Border Control: Away from the Border and outside the State, i Andreas, P. och T. Snyder (red) *The Wall Around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*. Rowman & Littlefield, Oxford.

Lemberg-Pedersen, M. (2012) *Externalization and Border-Induced Displacement: A Critical Assessment of the European Borderscapes*. Doktorsavhandling, Faculty of Humanities, University of Copenhagen.

Long, N. (2001) *Development Sociology: Actor Perspectives*. Routledge, London.

LSE IDEAS (2014) *Ending the Drug Wars*. LSE Expert Group report, May. http://www.lse.ac.uk/IDEAS/Projects/IDPP/The-Expert-Group-on-the-Economics-of-Drug-Policy.aspx

Lucht, H. (2012) *Darkness Before Daybreak: African Migrants Living on the Margins in Southern Italy Today*. University of California Press, Berkeley.

Marcus, G. E. (1995) Ethnography in/of the World System. *Annual Review of Anthropology,* vol. 24, s. 95-117.

Massey, D. (1999) International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: The Role of the State. *Population and Development Review,* vol. 25(2), s. 303-322.

Melly, C. M. (2011) Titanic Tales of Missing Men: Reconfigurations of National Identity and Gendered Presence in Dakar, Senegal. *American Ethnologist,* vol. 38(2), s. 361-376.

Migreurop/La Cimade (2010) *Prisonniers du désert: enquête sur la situation des migrants à la frontière Mali-Mauritanie*. Rapport, december 2010.

Natter, K. (2013) The Formation of Morocco's Policy towards Irregular Migration (2000-2007): Political Rationale and Policy Processes. *International Migration,* vol. 52(5), s. 15-28.

Neal, A. W. (2009) Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX. *Journal of Common Market Studies,* vol. 47(2), s. 333-356.

Nevins, J. (2002) *Operation Gatekeeper: The Rise of the 'Illegal Alien' and the Making of the U.S.-Mexico Boundary*. Routledge, London.

Pallister-Wilkins, P. (2015) The Humanitarian Politics of European Border Policing: Frontex and Border Police in Evros. *International Political Sociology,* DOI: 10.1111/ips.12076.

Peers, S. (2011) *EU Justice and Home Affairs Law*. Oxford EU Law Library, Oxford.

Pian, A. (2009) *Aux nouvelles frontières de l'Europe: l'aventure incertaine des Sénégalais au Maroc*. La Dispute, Paris.

Portes, A. (1978) Toward a Structural Analysis of Illegal (Undocumented) Immigration. *International Migration Review,* vol. 12(4), s. 469-484.

Reher, D-S. et al. (2008) *Informe Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI – 2007)*. Ministerio de Trabajo **e** Inmigración, Madrid.

Rinelli, L. (2016) *African Migrants and Europe: Managing the Ultimate Frontier*. Routledge, London.

Refugee Studies Centre (RSC) (2014) *Refugee Economies: Rethinking Popular Assumptions*. Humanitarian Innovation Project, Oxford.

Serón, G. et al. (2011) *Coherencias de políticas españolas hacia África: migraciones*. Rapport av Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid, november 2011.

Spener, D. (2000) The Logic and Contradictions of Intensified Border Enforcement in Texas, i Andreas, P. och T. Snyder (red) *The Wall around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*. Rowman & Littlefield, Oxford.

Strathern, M. (1996) Cutting the Network. *Journal of the Royal Anthropological Institute,* vol. 2, s. 517-535.

Svantesson, M. (2014) *Threat Construction inside Bureaucracy: A Bourdieusian Study of the European Commission and the Framing of Irregular Immigration 1974–2009*. Stockholm University Press, Stockholm.

Tondini, M. (2012) The Legality of Intercepting Boat People under Search and Rescue and Border Control Operations. *The Journal of International Maritime Law,* vol. 18(1), s. 59-74.

Walters, W. (2011) Foucault and Frontiers: Notes on the Birth of the Humanitarian Border, iBröckling, U., S. Krasmann och T. Lemke (red) *Governmentality: Current Issues and Future Challenges*. Routledge, New York, s. 138-164.

Willen, S. (2007) Toward a Critical Phenomenology of 'Illegality': State Power, Criminalization, and Abjectivity among Undocumented Migrant Workers in Tel Aviv, Israel. *International Migration,* vol. 45(2), s. 8-38.

Williams, J. M. (2016) The Safety/Security Nexus and the Humanitarianisation of Border Enforcement. *The Geographical Journal,* vol. 182(1), s. 27-37.

Zolberg, A. R. (2006) *A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Förteckning över tidigare Delmi-publikationer

Rapport och Policy Brief 2014:1, *Radikala högerpartier och attityder till invandring i Europa,* av Mikael Hjerm och Andrea Bohman.

Rapport och Policy Brief 2015:1, *Internationell migration och remitteringar i Etiopien* av, Lisa Andersson.

Kunskapsöversikt 2015:2, *Politiska remitteringar,* av Emma Lundgren Jörum och Åsa Lundgren.

Kunskapsöversikt 2015: 3, *Integrationspolitik och arbetsmarknad* av Patrick Joyce.

Kunskapsöversikt 2015:4, *Migration och företagens internationalisering*, av Andreas Hatzigeorgiou och Magnus Lodefalk.

Rapport och Policy Brief 2015: 5, *Svenskt medborgarskap: reglering och förändring i ett skandinaviskt perspektiv*, av Mikael Spång.

Rapport och Policy Brief 2015:6, *Vem blir medborgare och vad händer sen? Naturalisering i Danmark, Norge och Sverige,* av Pieter Bevelander, Jonas Helgertz, Bernt Bratsberg och Anna Tegunimataka.

Kunskapsöversikt 2015:7, *Kategoriernas dilemman,* av Per Strömblad och Gunnar Myrberg.

Rapport och Policy Brief 2015:8, *Valet och Vägen: Syriska flyktingar i Sverige,* av Emma Jörum Lundgren.

Rapport och Policy Brief 2015:9 *Arbetskraftsinvandring efter 2008 års reform,* av Catharina Calleman (red.), Petra Herzfeld Olsson (red.).

Rapport och Policy Brief 2016:2 *Invandringens arbetsmarknadseffekter,* av Mattias Engdahl.

Flyktingfrågan, och speciellt migration över Medelhavet, dominerar den svenska och europeiska politiska debatten som aldrig förr. Ungefär en miljon människor anlände till Europas södra kuster under 2015, och minst 3 700 miste livet. Medan människor fortsätter att fly från konfliktområden anstränger sig EU och dess medlemsstater för att förstärka de yttre gränserna och minska inflödet av flyktingar till Europa.

Med den här rapporten vill Delmi bidra med kunskap som kan hjälpa politiker och andra beslutsfattare att ta ställning till frågor om hur EU och dess medlemsstater bäst kan bedriva gränspolitik. Rapporten synliggör hur ”kampen mot olaglig invandring” – som i denna text benäms ”irreguljär migration” – utvecklats vid och bortom EUs yttre gränser. I rapporten diskuteras hur, varför och med vilka konsekvenser vissa typer av migration alltmer har kommit att behandlas som ett säkerhets- och gränsproblem.

Rapporten ”Irreguljär migration och Europas gränskontroller – en etnografisk analys”, är skriven av Ruben Andersson, forskare vid London School of Economics.

Delegationen för migrationsstudier - Delmi - är en oberoende kommitté som initierar studier och förmedlar forskningsresultat som underlag till framtida migrationspolitiska beslut och för att bidra till samhällsdebatten.

Delmi

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

Delegationen för Migrationsstudier
Ju 2013:17