

Border Politics

Migration in the Mediterranean

DOSSIER



Impressum

Herausgeber

Heinrich-Böll-Stiftung
Schumannstraße 8
10117 Berlin
www.boell.de

Das Online-Dossier wurde veröffentlicht auf www.migration-boell.de im Juli 2009.

Direktlink: http://www.migration-boell.de/web/migration/46_2173.asp

V.i.S.d.P. Olga Drossou, MID-Redaktion, Heinrich-Böll-Stiftung

Dossier-Redakteur: Timon Mürer

Picture credits

Cover photo: *home to go*, 2001, Plaster, marble, dust, tiles, rope, dimensions variable

p. 4: *The Line* 2007; Dptych framed photograph, cm 60 x 74.5 each (framed),

p. 34: *Centro di permanenza temporanea*, 2007, Video still

p. 49: *Centro di permanenza temporanea*, 2007, Video still

They appear by courtesy of gallery Francesca Kaufmann, Milan.

The art works presented in this dossier are all by Adrian Paci, an Albanian artist born 1969 in Shkoder and now based in Milan. Among other awards, he has won the Prize of the Quadrennial of Rome 2008. Of growing international renown, his work has been exhibited all across Europe, in Israel, Australia, and the United States. In his work, Adrian Paci frequently makes reference to the experience and fate of migrants, as for example in his prize-winning video “Centro di Permanenza Temporanea” (2007). The title refers to the Italian name for the temporary camps for migrants arriving daily on the Italian coast. Linguistically, it offers a paradox, a tension between a temporary and permanent existence, a tension Paci maintains in this film, where men and women board a plane to nowhere. They remain trapped between the transitory and the fixed, a state which speaks to the dislocation of migrants across the globe.



The dossier including its individual articles is published under a [Creative Commons Licence](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/legalcode). The work may be copied, distributed and transmitted under the following conditions:

- Attribution – You must name the author and the licensor (Heinrich-Böll-Stiftung) as well as the URL of the work.
- Noncommercial — You may not use this work and its contents for commercial purposes.
- No Derivative Works — You may not alter, transform, or build upon this work or its contents.

Any of the above conditions can be [waived](#) by permission from the licensor.

Please read the full binding legal code at <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/legalcode> (in German).

This project has been funded with support from the European Commission.

This publication reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein



Education and Culture DG

‘Europe for Citizens’ Programme

Content

About the dossier	5
I Realities & Responses	6
CHARLOTTE WIEDEMANN Mythen der Migration	7
LOREN LANDAU: Gazing Northward: African Impacts of European Immigration Policy and Practice	13
SUNNY OMWENYEKE The 'Fortress Within': Restriction of Movement and Refugee Self-Organisation	18
MANUEL FERRER MUÑOZ The social challenges of immigration in the Canary Islands The special case of Colombians	23
JOHANNES KRAUSE Das Sterben an den EU-Außengrenzen Die Normalität in der Anormalität	26
INTERVIEW MIT YAHY BAYAM DIOUF „Eine Ehe ist die einzige Möglichkeit zu bleiben“	32
II Policies & Impacts	35
DEREK LUTTERBECK From Blame Game to Cooperation Coping with the “Migration Crisis” in the Central Mediterranean	36
JEAN-PIERRE CASSARINO Mobility Partnerships: Rationale and Implications for African-European Relations	39
GABRIELE DEL GRANDE Guantanamo Libya. The New Italian Border Police	43
MUSTAFA O. ATTIR Libya's Border Management System: Mission Impossible	46
III Critical Perspectives	50
VASSILIS TSIANOS UND AIDA IBRAHIM Don't believe the hype! Bordermanagement, Development und der Boomerang-Effekt	51
HENK VAN HOUTUM AND ROOS PIJPERS The European Union as a Gated Community: The Two-faced Border and Immigration Regime of the EU	55
BERND KASPAREK Frontex. Kritiken, Konzeptionen, Konstruktionen	66
JULIANE KARAKAYALI UND SERHAT KARAKAYALI Liminal People	70



Œ The Line 2007; Dyptich framed photograph, cm 60 x 74.5 each (framed)
courtesy francesca kaufmann, Milan

About the dossier

The 1999 Treaty of Amsterdam states that the European Union is to be an area of freedom, security, and justice. Establishing this freedom within the European Union confronts the EU with the problem of its external borders and the need to safeguard them. Indeed, Europe's emergent border regime with ever stricter visa policies, tighter border controls, the border agency Frontex and the (partial) externalisation of responsibilities to Morocco or Libya have earned the EU the ungainly title "Fortress Europe".

Yet even though the harmonisation of immigration, asylum and refugee policies was an explicit aim of the Amsterdam Treaty already ten years ago, a coherent and legitimate European approach to migration is still wanting, not to speak of the appalling state of the protection of the migrants' human rights. On the contrary, fragmentation and bilateral agreements are proliferating, the recent agreement between Italy and Libya being a prominent case in point.

The majority of migrants heading towards Europe use regular routes. But with ever increasing legal restrictions also more and more people try to get into Europe irregularly. Especially in the Mediterranean, this has created the phenomenon of the boat people, who try to reach Malta, Lampedusa, and other shores. In the past few years thousands have died trying to reach Europe in their makeshift boats. Others find themselves in desolate camps in Italy or in the Libyan desert. Countless are the cases in which the basic human rights of migrants and refugees are systematically ignored, be it

by prohibiting them to apply for asylum, by keeping them in camps indefinitely or by lack of access to health care.

The issues related to migration pose manifold challenges to all affected countries, sending, transit, and regions of destination alike. With the "Global Approach to Migration" (GAM), adopted by the EU in December 2005 at least rhetorically steps have been made towards linking migration and development, as for example in the case of mobility partnerships. This also shows the stronger bargaining position of a number of African states. Structural imbalances –especially Europe's agricultural policy– persist, though, and it remains to be seen if diplomatic progress will also translate in a deeper respect for the rights of migrants.

The articles in this dossier shed critical light on several related sites of Euro-Mediterranean border management. They look at the "border within" as well as the effects of the exterritorialisation strategy in the Libyan example. They show both the deadly and the "productive" aspects of the border regime. And they analyse the rationale and impacts of such measures as the mobility partnerships between EU and African states or new attempts of cooperation in the Central Mediterranean.

This dossier takes up and pursues central questions discussed at the international conference "Fortress or Area of Freedom? Euro-Mediterranean Border Management" which took place in May 2009 in Berlin.

Olga Drossou
Editor www.migration-boell.de
Heinrich-Böll-Stiftung

Timon Mürer
Editor dossier

I Realities & Responses

How is it possible that thousands of people drown every year in the Mediterranean Sea, while the protection of individual life is a core value in Europe's self-perception? How do European immigration policies and practises impact on Africa? What are the reasons why young people from coastal Senegal decide to leave their home? Why is it that so many Colombians are migrants to the Canary Islands, what should be done to help them in their situation? What are the specific political conditions under which refugees and undocumented migrants have to live in Germany, and what do they do to oppose their manifold discrimination?

Migration into Europe is a multifaceted issue with a deep impact on European and African societies, as well as cutting across virtually all social fields, from the labour market to health issues to questions of national or European identity. Yet equally varied are the responses by the people directly affected.

- Travelling to the hotspots of migration German journalist **Charlotte Wiedemann** searches for the reality behind the "Myths of Migration"
- "Gazing northward" **Loren Landau** points out that migration within Africa is more important than towards Europe –but European policies and practises still have an immense impact.
- **Sunny Omwenyeke** writes on the "Fortress Within", the repressive conditions undocumented migrants and refugees have to live under–and struggle against.
- **Manuel Ferrer Muñoz** calls for a better understanding of the reasons for migration and the conditions in which migrants live, illustrated by case of the Colombians in the Canary Islands.
- **Johannes Krause** shows how discursive means allow governments and EU institutions to portray the death of thousands of migrants as "normal".
- In her interview, **Yayi Bayam Diouf** relates the lack of economic opportunity in her fishing region and her group's activities to keep young men and women from leaving the country.

Charlotte Wiedemann

Mythen der Migration

"Menschlichkeit ist der wichtigste Eckstein modernen europäischen Grenzmanagements."

Frontex General Report 2008

Es war Nacht in Mali, eine Januarnacht, als sich die Nachricht in Windeseile verbreitete. Zuerst blinkten die Displays der Mobiltelefone bei den Aktivisten in Bamako, der Hauptstadt am Niger, dann sprang die Meldung über in die Diaspora, wanderte als Shortmessage durch die überfüllten Wohnheime der afrikanischen Migranten in den Vorstädten von Paris. Keine Unterschrift!, lautete die Nachricht; wer sie erhielt, wusste, was gemeint war. Malis Regierung würde sich am nächsten Tag weigern, mit Frankreich eine sogenannte Einwanderungsvereinbarung zu unterzeichnen. Es ist die vierte Weigerung in Serie; die französische Delegation in Bamako wirft die unterschriftsreifen Dokumente zurück in ihre Koffer.

Auf dem Gebiet der internationalen Migration, ihrer Bekämpfung oder vermeintlichen Steuerung ist die Sicht selten klar; sie wird behindert durch Mythen, Legenden, falsche Annahmen, und obendrein sagen die herrschenden Worte, die Worte des Nordens, selten das, was sie meinen. Die Vereinbarung also, die in Bamako scheiterte, handelte nicht von Einwanderung, sondern von ihrer Verhinderung. Sie sollte Ausweisungen erleichtern und die moralische Verantwortung dafür auf die Seite der Malier abschieben. Die eigenen Bürger zurückzunehmen wie irrtümlich versandte Pakete, dagegen hatte Malis Zivilgesellschaft monatelang agitiert. Zuletzt fürchtete Präsident Amadou Toumani Touré, einst ein Geburtshelfer der Demokratie, den Gesichtsverlust im eigenen Land und bei den vielen Maliern im Ausland. In der globalen Migrationspolitik ist die malische Rochade eine Ausnahme. Es ist nicht üblich, den Ansinnen des Nordens die Stirn zu bieten; die afrikanischen Regierungen lavieren eher, reden im eigenen Land und im Norden oft mit zweierlei Zunge.

Sieben afrikanische Länder haben sich bereits auf bilaterale Vereinbarungen mit Frankreich eingelassen, darunter Tunesien, Senegal, Gabun, Benin und die Demokratische Republik Kongo. Auch das störrische Mali bleibt als "strategisches Teilstück" auf der Pariser Agenda, nicht zuletzt wegen des malischen Reisepasses: Er erlaubt in der Tradition westafrikanischer Freizügigkeit die visumfreie Einreise in zahlreiche Länder der Region, auch nach Algerien und Mauretanien, die

als Transitländer gelten. Der malische Pass wird gern von Schleppern gefälscht, doch auch unverfälscht sind Freizügigkeit und Mobilität in Afrika das Letzte, was Europa gebrauchen kann.

Offener als andere Regierungen zeigt die französische bereits im Namen des federführenden Ministeriums die europäische Marschrichtung an: "Ministerium für Einwanderung, Entwicklungshilfe und nationale Identität". Die hergebrachte Gleichung des alten Kontinents, "wenig Einwanderung gleich viel nationale Identität", wird seit drei Jahren angereichert durch eine Mathematik subtiler Erpressung: Entwicklungshilfe als Lohn für Wohlerverhalten, genauer gesagt: als Judaslohn für eine Kooperation, die weite Teile der Bevölkerungen des Südens als gegen ihre Interessen gerichtet empfinden.

Wie ein Symbol für leere Versprechen steht in Bamakos modernstem Stadtteil ein rosafarbenes Gebäude: ein Pilotprojekt der Europäischen Union, das erste "Zentrum für Information und Migrationsmanagement"¹ auf afrikanischem Boden. Völlig von der EU finanziert, handele es sich gleichwohl, so wird versichert, um eine "rein malische Einrichtung", deren Aufgabe indes in Brüssel definiert wurde: "Die legale Einwanderung nach Europa erleichtern, indem es die illegale Immigration eindämmt." Nicht jeder in Afrika ist mit dieser orwellschen Diktion vertraut; für einen Moment kam vor der Einweihung im Oktober 2008 das heitere Missverständnis auf, Brüssel eröffne ein Jobcenter in der Sahelzone.

Die griffige Formulierung von der Festung Europa ist ihrerseits zum Mythos erstarrt. Die Metapher hat sich überlebt, sie ist zu harmlos. Europa hat keineswegs defensiv seine Brücken hochgezogen. Was einst Grenzschutz hieß, ist heute territorial entgrenzt; das sogenannte integrierte Grenzmanagement findet weit im Vorfeld Europas statt. Wie Deutschlands Interessen bekanntlich am Hindukusch verteidigt werden, so werden Europas Grenzen am Niger und Kongo geschützt.

¹ <http://www.cigem.org/>

Migrationspolitik im Interesse des Nordens

Die neue Migrationspolitik ist komplex, sie bietet neben polizeilich-militärischen Maßnahmen ein Instrumentarium für Belohnungen und Bestrafungen: Entwicklungsgelder, Entschuldung, Fischereiabkommen, kontingentierte Aufenthaltsgenehmigungen. Aus dem Versuch der Migrationssteuerung entwickelt sich eine neue globale Strukturpolitik, diktiert von den Interessen des Nordens. Ein bemerkenswert ambitioniertes Unterfangen zu einem Zeitpunkt, da sich gerade eine multipolare Welt herausbildet.

Nord- und Westafrika sind allmählich überzogen von einem schwer zu überblickenden Geflecht von Abkommen. Sie wurden bisher meist bilateral abgeschlossen von Italien, Spanien, Frankreich und eilen einer gemeinsamen EU-Politik voraus. Dabei geht es längst nicht nur um klassische Abschiebung: Die sieht hässlich aus und funktioniert oft nicht.² Besser ist, es gar nicht so weit kommen zu lassen. Die europäische Grenzschutzagentur Frontex hat 2008 bei ihren sogenannten Hera-Operationen nach eigenen Angaben 5 969 Migranten, die zu den Kanarischen Inseln unterwegs waren, zurückgeschickt beziehungsweise eskortiert. Den Ablauf berichtet Frontex so: Aufgrund von Abkommen, die Spanien mit Senegal und mit Mauretanien geschlossen hat, seien die Boote der "would-be immigrants" ab einer bestimmten Distanz von der afrikanischen Küste "umgeleitet" worden. Verantwortlich dafür sei stets ein senegalesischer beziehungsweise mauretanischer Beamter an Bord des Frontex-Schiffs gewesen.³

Klarer gesagt: Afrikanische Bürger werden von ihren eigenen Staaten an der Ausreise gehindert, nicht nur auf See. Algerien hat in sein Strafrecht bereits das Delikt "illegale Ausreise" eingeführt. In Ägypten sitzen zahlreiche junge Leute im Gefängnis wegen des Versuchs "illegaler Ausreise" oder der Anstiftung dazu. Immer mehr Staaten werden gedrängt, ein Delikt einzuführen, das der Westen einst als Inbegriff des Unrechtsstaats geißelte: die "Republikflucht".

² "Bisher gibt es keine Hinweise auf einen engen Zusammenhang zwischen der Zahl unterzeichneter Vereinbarungen und der Zahl zurückgeschickter irregulärer Migranten." International Organisation of Migration. Bericht "World Migration 2008", [Hhttp://www.iom.int](http://www.iom.int)

³ [Hhttp://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art40.html](http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art40.html)

In Nord- und Westafrika führt diese Politik bereits zu tiefgreifenden Verwerfungen. Sie zielt auf die Abschaffung regionaler Reisefreiheit, kriminalisiert jahrhundertalte Traditionen von Arbeitswanderung und schürt Spannungen zwischen Staaten.

Dabei ist Afrika, trotz der dramatischen Bilder und der höchsten Zahl Verunglückter, keineswegs die wichtigste Quelle irregulärer Zuwanderung nach in Europa. Dieser Befund der International Organisation of Migration wird durch jüngste Zahlen von Frontex⁴ gestützt. Im vergangenen Jahr wurden annähernd gleich viele irreguläre Grenzübertritte an der Seegrenze wie an der Landgrenze der EU entdeckt, und zwar besonders viele an den griechischen Grenzen mit der Türkei und mit Albanien. Und in Spanien, dem europäischen Land mit der vermutlich höchsten Quote irregulärer Arbeitskräfte, sind die meisten Migranten auch nicht aus Afrika gekommen, sondern mit einem Touristenvisum aus Südamerika.

Trotzdem hat die irreguläre Einwanderung nach Europa im öffentlichen Bewusstsein ein schwarzes Gesicht. Auf Lampedusa findet der Mythos von der großen Migrantenflut sein mediales Abbild - den Notstand, den die immer weiträumigere Grenzverteidigung wissentlich herbeigeführt hat. Erst wurde die Gibraltar-Route verriegelt, dann die Überfahrt zu den Kanarischen Inseln so erschwert, dass die Migranten immer gefährlichere Routen in immer kleineren Booten wagten. Nun bleiben als Nadelöhr Italien und Malta.

Die Zukunft europäischer Flüchtlingspolitik im Mittelmeerraum ist fern der Kamerapulks zu besichtigen. Der arabische Norden Afrikas soll uns die Schwarzafrikaner vom Hals halten; Mauretanien, Marokko, Tunesien, Algerien, Libyen werden Europas Cordon sanitaire (Sicherheitsgürtel). Eine soziale Hierarchisierung nach einem altbekannten Farbmuster.

In Mauretanien ist dieses Farbmuster noch sehr gegenwärtig: Die Gesellschaft ist wie keine zweite in Afrika von den Traditionen der Sklaverei geprägt; zwischen den hellhäutigen Mauren und ihren (einheimischen) schwarzen Mitbürgern verläuft ein tiefer Graben. Gerade begann sich das zu ändern, mauretanische Menschenrechtler haben den Kampf gegen den hausge-

⁴ Der "Frontex General Report 2008" nennt 175 000 analysierte Grenzübertritte (eine noch nicht endgültig verifizierte Zahl), davon allein fast 40 000 an der griechisch-albanischen Grenze, wo Albaner routinemäßig deportiert werden, aber rasch zurückkommen.

machten Rassismus aufgenommen. Doch nun sind es die Europäer, die von den Mauretanien verlangen, Jagd auf Schwarze zu machen. Wer schwarz ist, ist verdächtig, ein Migrant zu sein. Paradoxerweise ist die Einreise eines Schwarzafrikaners nach Mauretanien jedoch legal, als Gastarbeiter ist er sogar erwünscht.

Das riesige dünn besiedelte Mauretanien haben Afrikaner immer schon arbeitssuchend durchwandert. Transitland oder Zielland, das sind Kategorien der Migrationsbekämpfer; die Lebenswirklichkeit hält sich nicht daran. Im subsaharischen Afrika gelten 17 Millionen Menschen als Migranten, doch sind die meisten nicht unterwegs nach Europa. In Westafrika leben 7,5 Millionen Menschen in Ländern, in denen sie nicht geboren sind.⁵ Viele Menschen zirkulieren für eine unbestimmte Dauer in einem bisher frei zugänglichen Territorium, sie folgen einer inneren "Migrationskarte", die sich aus den Berichten anderer Wanderarbeiter ständig aktualisiert. Es spricht viel für die Annahme, dass Europa die Summe solch millionenfacher Entscheidungen niemals wird "steuern" können.

Weil die globale Migration so komplex ist, wird die gegenwärtige Weltwirtschaftskrise sie kaum nachhaltig reduzieren. Einige schätzfreudige Experten prophezeiten jüngst bereits ein Minus von 30 Prozent. Aber wer seit Jahren unterwegs ist, dreht nicht mitten in der Sahara um. Die Krise schickt Migranten dort nach Hause, wo Freizügigkeit noch möglich ist oder wo sie direkt vertrieben werden. Für viele andere wirkt hingegen der sogenannte Sperrklinken-Effekt: Wer weiß, dass er die Grenzbarriere kein zweites Mal wird überwinden können, klammert sich um jeden Preis am Migrationsland fest. Mittlerweile nimmt auch die Weltbank an, die Transferzahlungen würden nicht in jenem Maße sinken wie zunächst prognostiziert.

Die moralisch wirkmächtigste aller Migrationslegenden trat über Jahre im schmucken Gewand der Humanität auf: Es gelte, die wahren Asylsuchenden zu erretten aus der Flut von Wirtschaftsflüchtlingen. Wer illegale Migration bekämpfe, helfe jenen, die als politisch Verfolgte wirklich des Schutzes bedürften. Das Gegenteil ist wahr. Die Bekämpfung der Zuwanderung hat Asylrecht und Flüchtlingsschutz vielerorts außer Kraft gesetzt. Auf hoher See, so die Rechtsauffassung von Bundesinnenministerium und Frontex, fände die Genfer Flüchtlingskonvention per se keine Anwendung. Boote

im Mittelmeer können deshalb pauschal gestoppt und zum Ansteuern einer Nicht-EU-Küste gezwungen werden. Wer in einem wackligen Boot sitzt, ist per Definition kein Asylbewerber.

Die meisten derer, die auf Malta ankommen, beantragen Asyl. Das sind vor allem Eritreer und Somalier. Dennoch werden auf Malta alle Ankömmlinge unterschiedslos eingesperrt, bis zu 18 Monate. Selbst Traumatisierte kommen oft erst nach einem halben Jahr aus den überfüllten Internierungslagern heraus, von denen eine UN-Kommission sagt, die Zustände gefährdeten die geistige Gesundheit der Insassen. Am Ende der Tortur erweist sich, dass viele Eingespernte wirklich schutzbedürftig waren: 60 Prozent der Asylsuchenden erhalten zumindest den UN-Flüchtlingsstatus.

Am schlimmsten ist es in Libyen. Von Oberst Muammar al-Gaddafi wurde das Land einst für ganz Afrika geöffnet, heute ist es gespickt mit sogenannten Auffanglagern. In Libyen treffen sich fünf Migrationsrouten; das bewog die Berlusconi-Regierung schon 2003, bevor die Sanktionen gegen Libyen fielen, zum ersten Abkommen mit Gaddafi.

In dem italienischen Dokumentarfilm "Come un uomo sulla terra" (Wie ein Mensch auf der Erde) berichten äthiopische und eritreische Flüchtlinge, was bisher nur aus zweiter Hand bekannt war: Die Offshore-Lösung europäischer Migrationsbekämpfung wird mit schweren Menschenrechtsverletzungen bezahlt.

Im Norden Libyens, in Tripolis oder Bengazi aufgegriffen, werden Flüchtlinge wie Vieh in unbelüfteten Containern 1 500 Kilometer durch die Wüste nach Kufrah transportiert; die Reise dauert zwanzig Stunden, der stockdunkle Container heizt sich auf wie ein Ofen, es gibt keinen Halt und kein Wasser, alle sitzen in Erbrochenem, Kot, Urin, Kinder schreien bis zur Erschöpfung. Nach Monaten der Haft in Kufrah werden sie dann von der libyschen Polizei an die Grenze zum Sudan gebracht - genauer gesagt: Sie werden in einem eingespielten Deal für 20 bis 30 Euro pro Kopf an sudanesischen Schlepper verkauft, die den Flüchtlingen gegen etwa 500 Dollar helfen, zurück an die libysche Küste zu kommen. Dort wieder verhaftet geht es zurück nach Kufrah - und so weiter. Manche wurden fünfmal, siebenmal hin und her transportiert, bis ihnen endlich die Flucht nach Italien gelang. Die Behauptung, in Libyen werde gefoltert, hätte früher kaum einen europäischen

⁵ German Institute of Global and Area Studies, Giga Focus 8/2008

Politiker zum Widerspruch gereizt. Nun muss man es so formulieren: Die EU ermuntert zur Folter.

Auf welcher Bedrohungsanalyse basiert eine Politik, die ein humanitäres Desaster für einen akzeptablen Preis hält? Die EU-Kommission arbeitet offiziell mit einer Ziffer von 4,5 bis 8 Millionen Illegalen in der EU. Wissenschaftler am Hamburger Weltwirtschaftsinstitut (HWWI) haben sich die Mühe gemacht zurückzuverfolgen, auf welchen Quellen die behaupteten 8 Millionen basieren. Die Beweiskette sah so aus: Ein Arbeitspapier der Kommission von 2007 berief sich auf die Studie einer Unternehmensberatung, diese berief sich auf eine irische Stiftung, und diese wiederum berief sich auf einen Artikel in Le Figaro aus dem Jahr 2004.

Wie viele irreguläre Migranten aus welchen Ländern sich mit welchen Absichten wo in Europa aufhalten - über all das weiß man erstaunlich wenig. Es gibt nur Schätzungen, oft waghalsige, die auf immer mehr EU-Mitgliedstaaten hochgerechnet werden.

Ein internationales Forscherteam, federführend dabei das HWWI, sucht nach einer solideren Grundlage. Im Rahmen des "Clandestino"-Projekts⁶ haben Wissenschaftler aus sechs EU-Ländern bisher die Daten aus zwölf EU-Mitgliedstaaten untersucht und wissenschaftlich bereinigt. Für die Gesamt-Union sind so erstmals Schätzwerte mit transparenten Quellen entstanden. Sie liegen unter den offiziell genutzten Zahlen, beziffern die Irregulären zwischen 2,8 und 6 Millionen. Dies wären 0,5 bis 1,5 Prozent der registrierten EU-Bevölkerung. In Deutschland ist die Datenlage besonders schlecht; die Clandestino-Forscher versuchen nun zumindest für eine einzige Stadt, Hamburg, zu besseren Näherungswerten zu gelangen. Da Deutschland mit seinen 82 Millionen Einwohnern rund ein Sechstel der EU-Bevölkerung stellt, tragen die hiesigen Unklarheiten viel zum unklaren Gesamtbild bei.

Die Clandestino-Forschung wird von der Europäischen Kommission finanziert, doch von der Mahnung der Forscher zur Besonnenheit lässt sich die Exekutive nicht aufhalten. In Deutschland wurde jüngst der kabinetsreife Entwurf einer "Visa-Einlader- und Warndatei" erst nach kirchlichen Protesten zurückgezogen. Wer einen visumpflichtigen Gast einlädt, sollte als potenzieller Schleuser zentral gespeichert werden.

Gepflegte Erschütterung und falsche Vorstellungen

In der Debatte über die ominöse Schleuserdatei fiel indes noch etwas anderes auf. Der hiesigen Öffentlichkeit scheint nicht bekannt zu sein, dass die legale Einreise nach Europa ein Mythos ist, ein Trugbild, das zerrinnt, wenn etwa ein junger Afrikaner oder ein junger Araber danach greift. In weiten Teilen dieser Welt ist es nahezu unmöglich geworden, sich für ein Visum nach Europa zu qualifizieren. Allein Geld schafft Vertrauen. Einem Afrikaner aus einem armen Land traut Europa nur, wenn er reich ist. Afrikas Dekadenz, sie bekommt ein Visum.

Nach einer sich hartnäckig haltenden Legende sind die Folgen von Flucht und Migration "the white man's burden". Die progressive Version geht so: Der Zustrom vor allem aus Afrika sei als Strafe für den Kolonialismus zu akzeptieren. Doch wer in Afrika flieht oder migriert, bleibt meist in Afrika.⁷ Allein in der Republik Südafrika halten sich laut Schätzungen des nationalen Innenministeriums 7 Millionen "Illegale" auf, davon sind 3 Millionen aus Simbabwe. Südafrika beherbergt mit seinen 47 Millionen Einwohnern also ungefähr so viele Irreguläre wie die gesamte Europäische Union. Was sagte doch der italienische Innenminister über die 31 000 Ankömmlinge im Jahr 2008 auf Lampedusa? "Wir müssen ihnen sagen, dass in Europa kein Platz mehr ist."

Viel mehr Bootsflüchtlinge als auf Lampedusa kamen im armen Jemen an: 51 091 Menschen waren es im vergangenen Jahr, allein in den ersten drei Monaten dieses Jahres⁸ waren es schon fast 20 000. Täglich versuchen Verzweifelte aus dem zerfallenden Somalia die gefährliche Überfahrt, täglich fahren Betreuer im Jemen die Strände ab und begraben angeschwemmte Tote. Der Golf von Aden hat vermutlich schon die Leichen von mehr als 2 000 somalischen Flüchtlingen verschlungen.

Nur notdürftig wird diese humanitäre Katastrophe von den Silhouetten der Kriegsschiffe verdeckt, die in denselben Gewässern auf Piratenjagd gehen. Es war Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble, der im Kabinett durchsetzte, dass die Bundeswehr ihre gefangenen Piraten in Kenia ablädt - würden sie in Deutschland vor Gericht gestellt, könnten sie Asyl beantragen. Das klingt nur im ersten Moment absurd: Nach dem Irak ist Soma-

⁶ irregular-migration.hwwi.net

⁷ 83 Prozent von circa 10 Millionen afrikanischer Flüchtlinge bleiben auf dem Kontinent (UNHCR 12/2007)

⁸ UNHCR 3/2009

lia gegenwärtig das Herkunftsland der weltweit meisten Asylbewerber.⁹

So fügt sich am Horn von Afrika einiges zusammen: der Schutz von Schiffen und Eigentum des Nordens, die Verteidigung europäischen Territoriums gegen Failed-State-Migranten, die gewollte Blindheit gegenüber einer Flüchtlingstragödie - und die Konstruktion eines neuen Sonderrechts, das einem reichen Land das Entsorgen unliebsamer Häftlinge ermöglicht.

Kenia, weit davon entfernt, die Drahtzieher seiner ethnischen Pogrome nach den letzten Wahlen zur Verantwortung zu ziehen, bekam nun handstreichartig von Bundesverteidigungsminister Franz Josef Jung "die Übernahme europäischer Maßstäbe der Strafverfolgung" attestiert. Nach dem Muster der neuen globalen Strukturpolitik ist damit wiederum ein Drittland geschaffen worden. Der Begriff wurde einst in der Asylrechtsdebatte geboren (in einem "sicheren Drittland" gibt es per Definition keine politische Verfolgung), geriet von dort in die Bekämpfung der Migration (Hilfspolizist Transitland); nun ist das sichere Drittland in der Strafverfolgung angekommen. Und wieder winkt ein Deal: "Ein armes Land wie Kenia trägt schließlich keinen Schaden davon, wenn es den reichen Europäern aus der Patsche hilft", meinte die Süddeutsche Zeitung sarkastisch.

Das Erzählen von den dramatischen Odysseen afrikanischer Flüchtlinge wird mit Medienpreisen belohnt. Das europäische Publikum reagiert mit gepflegter Erschütterung; die Exekutive schert das wenig. Gekenterte Bootsflüchtlinge haben in unseren Nachrichten mittlerweile den Routinestatus der Anschlagsoffer vom XY-Markt in Bagdad. Den Sensibelsten im Publikum bleibt ein Gefühl der Scham - und ein moralischer Reflex: die Idealisierung der Migration und die Heroisierung von Migranten. Zumal jener aus Afrika, deren Notlage man zweifelsfrei zu kennen glaubt. Die Reaktion ist verständlich, doch sie nährt sich von Mythen, und es sind dieselben Mythen, die bereits in den afrikanischen Herkunftsgesellschaften Schaden anrichten.

Wahlweise gelten Migranten als die "Besten", die "Stärksten" ihrer Gesellschaften, oder als die "Ärmsten", die "Verzweifeltsten". Weniges von diesen Superlativen hält Nachprüfungen stand. Die Verzweifeltsten und Ärmsten sind jene, die niemals auch nur in die

Nähe eines teuren Schleppertickets nach Europa kommen; sie werden in die innerafrikanischen Flüchtlings-trecks gespült, ohne jede Entscheidungsmöglichkeit. Wer sich aus Subsahara auf die hochgefährliche Reise in den Norden macht, hat hingegen eine Entscheidung getroffen. Sie mag individueller oder kollektiver Natur sein - wenn die ganze Familie, das ganze Dorf das nötige Geld aufgebracht hat. Dass es hingegen die stumme Macht der Verhältnisse sei, die alternativlos in die Migration treibe, "weil wir sonst verhungern", ist eine Selbststilisierung für die Kameras weißer Fernseh-teams.

Der Mythos, es seien die Stärksten und Besten, die weggehen, beleidigt ganz nebenbei all jene, die weiterhin jeden Tag mit der Hacke aufs Feld ziehen - also die Masse der Schwarzafrikaner. Und die Stilisierung schlägt ohne Gnade auf den Migranten selbst zurück, wenn er mit leeren Händen zurückkehrt. Trotz tausendfacher Abschiebungen und tausendfachen Ertrinkens wird ein glückloser Heimkehrer zu Hause als Versager behandelt. Um der sozialen Verachtung zu entrinnen, wird er sich, wenn es nur irgend geht, bald in den nächsten fatalen Reiseplan stürzen. Und niemand mit kühlem Kopf und moralischer Autorität stellt sich ihm in den Weg. Wo sind die afrikanischen Aufklärer, wo sind die Imame, die junge Leute davon abhalten, zu horrenden Schlepperkosten den Routen des Todes zu folgen?

Im muslimischen Westafrika ist die Migration für viele Marabuts, die lokalen muslimischen Autoritäten, ein einträgliches Geschäft. Sie verkaufen Fetische, die beim Überleben auf hoher See und in der Glut der Wüste helfen sollen. Nur ein Nebenaspekt? In Dakar trifft man auf einen jungen Senegalesen, der durch alle Hölle der Migration gegangen ist; dreimal hat er die Überfahrt zu den Kanaren gewagt, links und rechts von ihm starben Dutzende, er warf die Leiche seines besten Freundes über Bord. Am Ende antwortet er auf die Frage, wie er überlebt habe: "Ich hatte den stärksten Fetisch."

Der italienische Journalist Gabriele del Grande hat in seinen verdienstvollen Recherchen¹⁰ die Lebensumstände gescheiterter Migranten rekonstruiert und in ihren Milieus nach den Gründen für die Ausreise geforscht. Er stieß auf ein Bündel von Motiven, keines-

⁹ 21 800 im Jahr 2008, nach: UNHCR Briefing Note 3/2009

¹⁰ Gabriele del Grande: "Mamadous Fahrt in den Tod. Die Tragödie der irregulären Migranten im Mittelmeer". Karlsruhe (Von Loeper) 2008, <http://fortresseurope.blogspot.com/>

wegs nur Armut. Oft ist es das Gefühl, Bleiben bedeute, "sein Leben wegzuerwerfen, weil es keine Arbeit gibt, weil sich nichts bewegt". Über einen 22-Jährigen notiert del Grande: "Mit Afrika ist er fertig." Korrupte, unfähige Regierungen sehen solche jungen Männer gern gehen: Migration statt Rebellion. So nährt eine verhängnisvolle Allianz die Sucht, bloß wegzukommen: ruchlose Schlepper, geldgierige Marabouts, larmoyante Oberklassen und eitle, kurzsichtige Dorfcheads, die endlich auch eine so große, prächtige Moschee aus Migrantengeld haben wollen, wie sie bereits im Nachbardorf steht.

Gewiss, Migration bewirkt viel Positives. Die Überweisungen der Migranten, mit weltweit 337 Milliarden US-Dollar¹¹ viel höher als die offizielle Entwicklungshilfe, ernähren Millionen Familien, lindern Armut, versorgen viele Dörfer mit dem Nötigsten. Aber es ist eine Hilfe ohne politisches Mandat, sie lindert, schafft keine kollektive, nachhaltige Perspektive für die nächste Generation. Und dass mehr staatliche Entwicklungshilfe Migration überflüssig machen würde, ist wiederum ein Mythos - gut gemeint, aber wissenschaftlich nicht haltbar. Migration nimmt mit steigendem Entwicklungsstand noch zu; ein Wendepunkt, der sogenannte Migrationsbuckel, ist erst bei einem Bruttonationaleinkommen von

4 000 US-Dollar pro Kopf erreicht; davon ist das subsaharische Afrika unendlich weit entfernt.

Europa hat der Migration den Krieg erklärt. Manche junge Migranten sehen sich reziprok als Kämpfer, als Soldaten in diesem Krieg. Ihre verunglückten Kameraden nennen sie "Gefallene". Doch aus der Parole "Europa oder der Tod!" spricht eine entsetzliche Resignation; sie ist eine Bankrotterklärung Afrikas. Die Schlacht müsste anderswo geschlagen werden. Wenn die jungen Leute mit der Kraft, dem Wagemut und der Hartnäckigkeit, die sie durch die Sahara und über die Meere treibt, ihren Regierungen entgegenräten. Um ein Leben zu fordern, das es wert ist, nicht auf See weggeworfen zu werden.

Charlotte Wiedemann ist Journalistin und Autorin. Zuletzt erschien: "Ihr wisst nichts über uns! Meine Reisen durch einen unbekannten Islam", Freiburg (Herder) 2008.

© "Le Monde diplomatique, Berlin

[Le Monde diplomatique Nr. 8907](#) vom 12.6.2009

¹¹ IOM-Bericht 2008, siehe Anmerkung 2

Loren Landau:

Gazing Northward: African Impacts of European Immigration Policy and Practice

This short essay makes two sets of arguments. The first should make progressive Europeans feel better about themselves and their countries' approach to governing migration. While there are abuses and atrocities in and around Europe, the treatment of migrants within Africa by African states and citizens remains a far more critical issue in terms of the number of people affected and the impacts on human rights and development. The second point undermines whatever relief the first provides. Although the vast majority of African migrants remain within Africa, European policy priorities and practices still matter but its influences are largely negative and occasionally nefarious. However, these impacts of those policies can only be fully seen when viewed from far away. In this paper, it is not individual migrants' welfare or frustrations that occupy my attention. Instead, this essay explores four ways in which what happens in Europe – or as people attempt to reach Europe – affects African migrants and those with whom they engage: First, by limiting the flow of remittances and opportunities; second, by diverting or redirecting migration trajectories; third, by extending the migration process and creating a generation of 'transit' migrants; and fourth, by directly and indirectly influencing African migration policies through exhortation, aid, and example.

Although it occasionally provides illustrations, this essay does not exhaustively review data in an effort to highlight the pros and cons of contemporary European migration governance. Nor do I pretend to be an expert in European migration matters. Based at the far end of the Africa continent, my focus is largely on the continent's Southern and Eastern reaches, the parts least affected by what takes place on or around the Mediterranean. As such, my understanding of what happens in the Mediterranean relies more on news reports and rumour than careful research or reflection. That said, it is not entirely clear what border management in the Mediterranean area entails. As far as my reading suggests, there is not a single, clear, or coherent policy. There is Frontex, but even this agency is shrouded in mystery regarding mission, responsibility, and oversight. Instead, I can only respond to a series of ad hoc, changing, and unevenly implemented policy initiatives.

In trying to make sense of how these affect African migration patterns, I draw on work being done by colleagues working in North Africa, France, and elsewhere in the Mediterranean as part of an URMIS-run programme on 'transit' migration. In particular, this essay draws on an earlier paper, written for a similar discussion, by my colleague, Aurelia Wa Kabwe Segatti.

Before continuing to the essay's substance, it is also worth noting that even were there a clear set of policies and a clear set of effects of them, we may not know what they are. Across sub-Saharan Africa, data scarcity prevents informed predictions or good analysis of policy frameworks. Moreover, institutional incapacity limits our ability to empirically challenge assertions and promises made by outsiders, an ability further compromised by many countries' dependence on foreign assistance from those they might otherwise criticise. There are moves to collect more information and build capacity—a key task of the Forced Migrations Studies Programme (FMSP)—but our current understanding of migration generally and how it might be influenced by European developments has far to go. As such, the remainder of the document should be read as a series of provocations: points for discussions and deliberation rather than conclusions.

Why Migration to Europe is Not What Really Matters

Newspapers and television are filled with images of Africans struggling, and often failing, to reach Europe. Detention centres across North Africa are filled with failed migrants while tens of thousands are caught and returned 'home' against their will. Tens of thousands also die trying to cross the Mediterranean or to reach the Canary Islands. Self-flagellating stories in the media, often recount the domestic evils of European migration policy: abuse, discrimination, detention, and the increasingly faint possibility of asylum. These are horrific stories to be sure and have rightfully caused a certain degree of soul search among progressive Europeans. Without denying their shock value, we must keep in mind that most of these accounts have little immediate bearing on the vast majority of Africa's international migrants.

Viewed from the perspective of Southern and, to some extent, Eastern Africa, Europe is largely a place for skilled and professional migrants. The greatest number of these has come from South Africa – close to a million since 1994 – although Zimbabwe has also been haemorrhaging its professionals to the United Kingdom and elsewhere. In East Africa, Kenya and Uganda have long been exporters of caring skills—and now other forms of expertise—to the North. A recent UK parliamentary study found more Malawian doctors practicing in Britain than in Malawi.

Today out-migration continues for an array of reasons including job opportunities, wage differentials, working conditions, crime, and, at least in South Africa, as a side-effect of affirmative action policies that are perceived as limiting career prospects for the country's White minority. Indeed, the immigration policies of countries such as the UK or Canada have attracted many qualified South Africans, particularly those skilled in the medical professions. In 2003-2004, South Africa acknowledged a deficit of 57,574 nurses, 200 of them leaving the country every month. Since 2004, no figures have been available for South African citizens' whereabouts. However, comparing stocks of South African migrants in receiving countries and self-declared emigrants, Statistics South Africa came to the conclusion that approximately 322,499 South Africans had emigrated between 1970 and 2001. Others have argued that the number is three times that or more. The bulk of these are in Europe with smaller concentrations in North America and Australia.

The Skills Exodus

This is an important loss of human capital for Southern and Eastern Africa, but one that may be compensated by remittances and educational opportunities. It is also not entirely clear, as Michael Clemens' work on medical migration out of Africa suggests, that these people would be contributing in their professions had they stayed in Africa. Indeed, many leave not only for higher wages, but so that they can practice their profession under acceptable conditions and live in a place that supports their lifestyle aspirations. For present purposes, all this is beside the point: these people are generally unaffected by current efforts to curb African migration. For the most part, professionals plan their journeys, arrive 'regularly', and walk easily through airport customs. And while they may play important roles in the economy, they are unlikely to provide assistance to the very poor

or those outside the urban centres from where they have come. As Zygmunt Bauman reminds us, the bridges these elite follow to the West are drawbridges. At the whim of those inside the fortress, what was an easy trot for some becomes a dangerous moat for others. It is this moat and the crocodiles it contains that should worry us.

Whether it is due to the crocodiles, expense, or individual ambitions, the vast majority of African migrants remain within Africa. Given the degree to which current debates, including this one, reflect external interests or self-criticism, it is little surprise that they are dominated by discussions of migration from relatively poor Southern countries to members of the OECD. But privileging South-North migration inaccurately reflects global patterns of human mobility and distracts us from their developmental and human impacts. Recent estimates find that only about half of the 74 million international migrants from developing countries reside in significantly wealthier, Northern countries. If one removes Latin and North American migration systems from these figures, the percentage remaining in 'the south' jumps dramatically. According to data cited in a recent World Bank report, 69% of Africa's international migrants stay in Africa. This translates into something close to 3.1 million African-born people (including North Africans) in Europe with 18 million international migrants within Africa. To put it bluntly, those in Europe are significant minority, but they are just that: the most important migrations are on the continent.

A closer look at migration within the region reveals a number of other important dimensions. For one, the number of refugees in Africa is almost equal to the number of Africa migrants to Europe: 3,023,000 in 2005 according to the UNHCR (2006). Many of these are housed in massive camps that generate crime, insecurity, and social tensions and potentially reshape trading networks and political authority. Second, the number of people displaced by war, conflict, and natural disaster is probably close to double the number of refugees. Third, and perhaps most significantly, urbanisation is resulting in millions of people moving on a yearly basis. The United Nations estimates that between 1995 and 2000, Nigeria alone had 5.4 million rural to urban migrants, Tanzania had 2.0 million, Kenya had 1.8 million, and South Africa another 1.28 million. The result of these movements may not be as Malthusian as many fear, but there is no denying their long-term significance on health, service delivery, families, and political institu-

tions. There are also massive abuses to human rights and dignity – along with corruption and exploitation – that accompany many of these moves, both domestic and international. As important as debates over European immigration policies might be, these are the dynamics that we should be paying attention to. Unfortunately, they are only now creeping on to the African policy agenda where they are meeting fear, ignorance, and incapacity from those who should be addressing them. If there is to be a positive European intervention in Africa's migration governance systems, it will be to build the capacity to understand migration and development pragmatic policies to respond to it.

Gazing Northward: Why European Migration Policy Still Matters

Although I would prefer that our attention focus far more heavily on migration policies and practices within Africa—including the massive abuse and exploitation of international and domestic migrants and refugees across the continent—there are many a good reason to consider how Europe is managing migration. In particular, how these policies and practices are influencing what happens in Africa. In reviewing things European, we need to go beyond our justified indignation at the treatment of asylum seekers and migrants for their deaths and indignities can distract us from more far reaching concerns. In this regard I want to draw attention to four areas where what is happening in Europe matters for the parts of Africa with which I am familiar. There are undoubtedly many more issues that could be included here. At the very least, there is much more to say about the issues than I am able to do here.

Remittances

The first concern relates to cash remittances, a theme that has, for better or worse, been at the centre of recent deliberations over 'migration and development' across much of Europe, North America, and within the international financial institutions. While I question the centrality afforded to remittances in resolving Africa's development challenges, there can be little doubt that these transfers—material, social, political—remain critical to the welfare and survival of people from sending communities. Remittances from Zimbabweans abroad have helped keep that country afloat during its years of crisis and some of the continent's least productive countries rely for their collective survival on money coming from abroad. Remittances to relatives stuck in

refugee camps help them to achieve education or meet emergency expenses. In some instances, these moneys help to rebuild their communities (although they may also help finance conflict). Our research also suggests that remittances are important resources in helping people to continue their migration: by receiving money from abroad, people who might otherwise get stuck in Malawi or Mozambique are able to continue to South Africa or elsewhere.

The success at blocking migration of the poor into Europe will turn off this tap. Even by raising the costs of movement across borders, people are less likely to visit home – an important time for transferring resources and investing in home countries (investments that may result in an ultimate return). As much of the research on remittances suggests the amount of money sent declines over time, trapping people in or out of Europe will have important, negative consequences for moneys returned to the continent. That said, the vast majority of Africans from East, Central, and Southern Africa are from relatively wealthy and professional families. There is research waiting to be done on the public developmental effects of money sent to their families although there are good reasons to believe the effects on poverty are minimal.

Diversion and Redirection

While the influence of European policy and practice on remittances may affect only a few – especially when viewed from East and Southern Africa – its influences are more pronounced on migration trajectories within the continent. In a 2006 FMSP survey in Johannesburg, Maputo, and Nairobi, close to 50% of migrants from non-neighbouring countries (e.g., Congolese in Mozambique and South Africa, not Mozambicans in South Africa) had originally considered going somewhere else. In almost all cases, this was Europe (with lesser numbers aiming for North America and other locations). With that option effectively closed, South Africa has become an important second best. Even for West Africans, long a primary pool of migrants to Europe, South Africa has started to attract those who either lack the resources or courage to head north.

But while South Africa provides important human development advantages for migrants, the economic opportunities remain modest compared with those in Europe. Even in semi-professional positions, the earning differentials are not as great as they are as between

sub-Saharan Africa and Europe. Living and transport costs are lower, but migrants are still considerably less able to accumulate capital in South Africa. Moreover – although not unrelated – legal status is tenuous and hard to come by. This means that people live in a state of permanent insecurity. While this similarly applies to many undocumented migrants in Europe, limited restrictions on arrest and deportation in Europe provide a modicum of security (although these may soon erode). For long term migrants in South Africa, it is not uncommon to be deported two or three times. At the very least, small business people are likely to lose many of their belonging to avaricious neighbours or state agents. Beyond simple harassment, the physical security of migrants is also at risk. As the May 2008 ‘xenophobic attacks’ illustrated to the world, South Africa’s public commitment to human rights does not always include the rights of non-nationals. Until South Africa accepts its role as a regional destination for migrants, it will remain a problematic second option.

A State of Permanent Transit

The desire to move to Europe coupled with the effective inability to do so is helping to generate a small but significant number of migrants caught in a state of permanent transit. For them, a successful migration experience will only end when they reach an increasingly elusive destination north of the Mediterranean. Our research across Southern and East Africa reveals the presence of this group, people who are reluctant to invest where they are or return home. In some cases they are supported by relatives at home or those who have already made it to richer destinations. In other cases, they work only to save for an onward journey that may never happen, sending neither remittances or building a future in their current residents. Their numbers are relatively small, but appear to be growing as more people join those stuck in limbo. Ongoing research hopes to reveal more about the state of being betwixt and between, a liminality that undoubtedly has important socio-economic and political consequences.

Apart from the immediate impact on their welfare, their presence has increased the profitability of corruption in the document trade. Until recently, South Africans did not require a visa to enter to the United Kingdom. Consequently, Africans from across the continent came to South Africa in the hope of securing the money and the documents needed to make the trip north. The UK has subsequently changed its policy, but South African

documents are still more likely to open doors than a passport from Congo, Nigeria, or Mozambique. In the meantime, this group is a rich pool for predatory police hoping to gain a quick buck. Elsewhere, migrants have attempted to enter the refugee resettlement schemes, changing their identities and their histories with the hope of riding a UNHCR plane to Europe, Australia, or North America.

Leading Through Aid and Example

The last area of influence I want to discuss is the most nefarious. It relates to the direct and indirect ways that European migration policy – particularly its ever more restrictive and dehumanising sets of controls – is influencing African border and migration practice. Although the International Organisation for Migration has, with European support, played a positive role in training officials and assisting in the repatriation of refugees, their hyperbolic anti-trafficking agenda, pushed with European and American support, has helped ensure that migration continues to be framed as a law-enforcement concern. Despite the relatively few people affected by the horrors of human trafficking in Southern Africa, the IOM and its partners have managed to push for policy reform while the faulty asylum system remains relatively untouched. (Claims that trafficking is the second most profitable illicit business after drugs do not get the critical public eye to realise that they are thoroughly without empirical base.) In doing so, they have also lent support for those calling for stricter and more militarised borders throughout the region.

The European Union is also playing an important if more sophisticated role in South Africa’s immigration regime by creating a ‘coalition of the willing’, to borrow a term from the Bush administration. Through political dialogues and ‘capacity-building’, they are gradually winning allies in their ongoing campaign to legitimise tightened border controls. This has both immediate and long-term benefits to the European Union. In the short-term, it helps prevent people from using South Africa as a springboard into the European Union. Although the numbers following this route are relatively small, corruption within South Africa’s Department of Home Affairs and relatively lax visa requirements for South Africans travelling to Europe (particularly those heading towards the United Kingdom), mean that South Africa is a frequent point of transit for Africans and Asians with intentions of onward travel (see above).

Over time, the European Union's hope might be to strengthen South Africa's border control ethos so as to ensure support for its restrictive immigration measures within international policy fora. Countries that themselves are practicing severe border regulations are in a poor position to protest when Europe tightens its controls one more notch. Already we see the impacts in policy dialogues and debates around the future of Southern African migration policy and practice. Even a

human-rights oriented country like South Africa can point northward and ask, "If Europe can do that to its immigrants, why shouldn't we?"

Prof. Loren Landau, PhD, is Director of the *Forced Migration Studies Programme* at the University of the Witwatersrand in Johannesburg, South Africa.

Sunny Omwenyke

The 'Fortress Within': Restriction of Movement and Refugee Self-Organisation

The concept of Fortress Europe entails in political and practical terms, the concerted will of the collective European Union (EU) to prevent unwanted migrants, refugees or asylum seekers from entering the territorial EU. And beyond preventing them from entering, it also describes the 'weeding' away of each and every one of the aforementioned groups who, by dint of courage or unyielding persistence already found themselves within the EU but have yet to secure a permanent legal residence. Underlying this concept is the idea that the EU must secure and protect itself from being swarmed by these unwanted elements; that could constitute a strain on the social system here.

Therefore, the farther the territorial border is from mainland EU the higher the probability of actually preventing these groups of people from stepping into the EU. To this end, not only has the territorial EU border been broadened to Eastern Europe, coerced and dubious agreements have been reached with some of the countries that now border the EU aimed at preventing the 'unwanted' from reaching the EU.

These new border countries like Ukraine and across the Sea like Libya have been compelled to be recipient of EU camps (Lagers); where supposedly, asylum applicants are held and their application processed to prevent their presence in Europe. The audacious FRONTEX project of the EU is a step further in the intensification of border policing-both land and water, to achieve the aim of preventing the unwanted from entering and not the burnished humanitarian image that is sold to the public. Put differently, secured and externalised borders and externalised Lagers is the solution to the problem of the 'unwanted' in the EU, even at the expense of human freedom and dignity. This is because the EU turns a blind eye to its humanitarian commitment and obligations and the precarious condition of the 'unwanted' that is orchestrated by its own policies and actions like its lop-sided trade policies with the so-called third world countries.

The 'Fortress Within'

The above is only one side of the coin. The other side is what obtains within the EU proper and this complements the former, hence the 'Fortress Within'. To be specific, I use Germany and the 'Residence Obligation Law' (Residenzpflicht) for illustration. In Germany, refugees are restricted to the particular administrative Districts where they are registered and irrespective of the reasons and urgency, they can only leave there with a written permission issued by the foreigners' office. Any refugee who violates this restriction is either fined or sent to prison or can be both fined and imprisoned. The fine could be as much as 2500euro and the jail term as much as a year. Refugees are denied the right to freedom of movement and are forced to live in miserable Lagers for the endless years that it takes to decide their asylum applications. Most of these Lagers are isolated from the mainstream society and sometimes located in abandoned military barracks in the jungle with little or no access. They are deliberately isolated from the main populace like outcasts and stigmatised.

Now can these refugees be regarded as inhabiting an 'Area of Freedom' or simply living-out life in a Fortress? No doubt it is the latter. The Residence Obligation is a clear violation of the right to individual freedom of movement and a violation of the right to human dignity. It is a blatant violation of Article 13 of the Universal Declaration of Human Rights and Article 2 Protocol No.4 of the European Convention on Human Rights. The UNHCR, human rights groups and refugee activists have long condemned this as inhuman and campaigners have rightly branded it as the 'Pass Law' in Germany, in direct comparison to the erstwhile Pass Law in apartheid South Africa. Its effects on refugees combined with their living conditions are broad and far reaching. As space will not permit these to be exhausted here, I will therefore briefly look at its history and the self-organisation of refugee groups in Germany.

When most refugees leave their friends and loved ones behind, they do so in search for safety, security and the preservation of their human dignity. They carry the hope to live a good life if not a better one than they have had

and to lend a helping hand to those they leave behind. They are often driven by war-which they are not responsible for, hunger-arising from the loss of the means of livelihood, persecution-political and cultural; some of which are neither properly nor legally codified internationally and thus not a "sufficient" reason for being granted international protection (asylum).

Contrary to widely held opinion in the West, they do not simply want to 'feed on the sweat of others'. They are being forced by the circumstances to seek a place more amenable to their desires and aspirations as human beings. They therefore also want to develop and live like other regular and normal human beings, study or work as the case may be even while they go through their travail. Much as no one expects a red-carpet reception, no one also expects to be restricted to a particular local District for years on end. The expectations and hopes always seem to be at odds with the reality. For some it is a shock and for others it is outright disbelief.

Peculiarity of Restriction

Several studies by different independent organisations across Europe reveal that the restriction on the refugee right to freedom of movement in Germany is unique. In other words, there is no other country in Europe where such a blanket restriction is placed on every refugee. What is also particularly troubling here is the arbitrariness of those in a position to issue any permission. They are not obliged to give any reason for their refusal and in most cases, you only hear that refugees are expected to eat and sleep in the Lagers and not travelling all over the country. And many refugees have been told that if they are tired of eating and sleeping, they can return to their countries.

Moreover, there is no provision for appealing such refusal except by going to the court, which makes a mockery of any attempt to get permission in the first place. And in some Districts, refugees who only get 40euro a month have to pay 10euro for any permission. If the applicant is politically active, the chances of refusal are doubled and so are the attempts to intimidate and persecute him/her for being active against the miserable condition they are forced to live in. And when permissions are refused and refugees are then compelled to violate the restriction, they are treated and classified as criminals-a natural boost for statistics with the underlying message that most refugees are crimi-

nals and not fit to live here. For refugees, this criminalisation by default is a traumatic experience.

The so-called Residence Obligation was established with the introduction of the Asylum Procedure Law of 1982. The argument was that it would make it possible or easier for the authorities to contact refugees for their asylum cases. An argument that flies in the face since allowing refugees to move freely is not a hindrance to contacting them. Moreover, the registered address of the refugee is already enough for contact. In reality, the law was about intensified control-like the EU borders, making life uncomfortable as much as possible for refugees here and then sending them out if they can't bear it anymore. It was also to prevent other potential refugee from coming-since they will not like it here as it won't be comfortable. This recent history is ebbed on a 'control mentality' and it dates back much longer. Combined this with the Lager system, you arrive at a lager and control mentality which basically underlies the asylum system here in Germany with no respect for freedom and human dignity.

And even earlier...

It should be remembered that in former German colonial territory like Togo, villagers and local inhabitants were prevented from attending meetings outside their immediate localities without permission from their German colonial masters. This was specifically to ensure that the locals were prevented from meeting and fomenting any sort of unrest against their colonial masters. And even more chilling is the recollection that on 22nd August 1938, the National Socialists through the Foreigners' Police Order placed a very similar restriction of movement on foreigners in Germany.

The consequence of a violation then like now was both a monetary fine and a possible one year jail term. And this law existed and remained valid until 1965 when a new foreigner law was enacted. Judging from the similarities in language, fine and consequences of the 1938 restriction and the Residence Obligation Law, it can hardly be doubted that the restriction placed on refugees today in Germany has not simply been paraphrased from the racist law enacted by the dreaded Nazi regime. That for a refugee in Germany in 2009 to leave his/her immediate District he/she needs a written permission from the foreigner's office-else a fine or possible jail term awaits upon police control is a startling and sad reminder of that 1938 restriction.

So far the focus has been on the Residence Obligation and the restriction of movement as a major problem to show that many of us are really living it out in a Fortress, contrary to what others would want us believe. But it should be said that it is not the only problem. There are the problems of refugees being denied private accommodation and privacy, leaving adults to be crammed together in single rooms, denied access to doctors and proper medication, being forced to use food coupons with its consequent public humiliation and of course the incessant police brutality; which sometimes results in the death of refugees at the hands of the police. These, combined, leave the refugees with hardly any better option than to organise and confront them, which brings us to refugee self-organisation. Normally, a few courageous individuals take the initial lead. They articulate the main problems before various audiences and in no time, they are speaking on behalf of the others while at the same time soliciting solidarity and support. It should be mentioned that although refugee self-organisations are also engaged with other fundamental issues like the exploitation of their home countries, neo-colonialism and the damning effects of globalisation amongst others, the focus here remains the experiences of these groups within the Fortress with particular attention to restriction of movement.

Self-Organisation

Starting from the scratch, refugee self-organisation is a hard and strenuous affair for a multiplicity of reasons. First, many refugees faced with the plethora of problems that is the asylum process and the constant threats of deportation simply withdraw onto themselves and begin to suffer depression with little or no attention. In some cases, the result is an attempted suicide or actual suicide.

Second, because the formation of a refugee self-organised group is usually predicated upon the immediate problems that confronts the refugees, the primary aim of these groups is therefore to solve those problems. While it is true that some of these problems like closing down a camp or abolishing food coupon require long term planning and strong commitment to solve, such long term plans are usually not part of the original bargain at the beginning. One of the reasons for this is that you can never be sure of who will be around and for how long, to continue any such plans. This is because the authorities always devise and employ the strategy of relocating most of the leading figures in such

situations. Such activists are usually sent to far more remote places to isolate them, limit their possible support and solidarity to break any refugee resistance. Added to this is that they could be deported anytime.

Third, even though many refugees live and experience the same horrible conditions in the Lagers, bonding together to confront these problems is not always an easy or straightforward project. Sometimes, differences in cultural background can be a problem. But more important are both the issues of mistrust between refugees (in some cases due to previous experiences in their home countries) and the politics of 'divide and rule' by the authorities. For many who faced persecution and torture in their home countries, it takes time to trust strangers. Then there are those that are regarded as the "good refugees"-who are not complaining about their ordeals here and therefore not giving the authorities any problems and those seen as the "trouble makers"-who would never keep quiet about the problems they experience in the system. So, the authorities play them against each other and this affects how well they organise themselves against their common problems.

Besides the continuous relocation and isolation of refugee activists by the authorities, some of the leading figures in any such resistance also cease to be active soon after their papers are regularised, move out of the Lagers and no longer face movement restrictions. In many cases, the void left is difficult to fill. Therefore, long term commitment to common purpose from the self-organisation perspective is a huge problem. Another problem is sustaining the structure of engagement or improving on what has been developed for a start. Because these structures are usually feeble and unstable, it is not uncommon to see them crumbling under pressure-both from refugees' expectations of immediate solutions to his or her problems and from the authorities. By far one of the biggest problems to refugee self-organisation and networking remains the restriction of movement. When refugees go out of their Districts to attend meetings and network with other refugees, the threat of being arrested possibly brutalised and the certainty of a fine hangs over his/her head. It takes a lot of courage and some preparedness to pay a heavy price to continuously violate the restriction. Moreover, the intimidation and punishment that comes with such action serves as a lesson to discourage other refugees from being politically active.

Effects and Results

Nonetheless, refugee agitation leads to solutions of other problems like improving the living conditions in the camps or sometimes securing private apartments in some cases. And what is undeniable is the motivation, encouragement and re-awakening of hope that such little practical and tangible successes can inspire in some refugees. They are then imbued with the self belief that they can fight and win even against the all-powerful state. This is also particularly true in deportation cases. When refugees are active, the authorities adopt a hostile and aggressive attitude towards him/her and usually attempt to deport such refugees with haste.

For a known activist, it is easier to mobilise support and solidarity to stop such deportation attempts. The fact that other refugees can see and feel the support and solidarity that hinder such a deportation; which can be traced back to the personal engagement of the refugee usually offers a huge motivation. At the same time, the so-called "good refugees" are made to realise that irrespective of how "gentle" they may be, it would not endear them to the authorities to stop their deportation. On the contrary, they see that their deportations are usually easier because, it is more difficult to mobilise support for them when it is needed because they are relatively unknown.

Resolve and Defiance

Given the enormity of the problems refugees face here coupled with the institutional and societal racism, it is not surprising that many refugees feel too intimidated and therefore afraid to confront the situation and fight for their rights. There is a mental and psychological block that needs be broken for many of these refugees. This is precisely where self-organised and courageous refugee activists and groups like The VOICE Forum (<http://thevoiceforum.org>) and networks like the Caravan-for the rights of refugees and migrants (<http://thecaravan.org>) come in. These groups consist of refugees and migrants of diverse background from different nationalities and continents. Formed over 15 and 10 years ago respectively, they have the experience of motivating and mobilising refugees in isolated Lagers to fight for their rights and not accept the deplorable conditions that are forced upon them here. They have been at the forefront in highlighting the isolation and social exclusion of refugees and the realities of the 'Fortress Within'.

In 2000, The VOICE Forum hosted the Caravan-organised International Refugee and Migrant Congress in Jena. As preparation got underway refugees were threatened with imprisonment if they attend the Congress without a written permission from the foreigners' offices. Many refugees defied the threat and attended the congress without permission. They rose from the congress and launched a civil disobedience and the campaign to abolish the residence obligation law. They vowed never to respect this law anymore and never to ask for any permission to leave their Districts. At the same time, they risked and were prepared to go to jail rather than pay any fine for exercising their right to freedom of movement.

Since then, there have been lots of public events, discussions, rallies, demonstrations and other forms of protest against the residence law throughout the country. At the same time, litigations have gone through all the instances in the German judicial system with the cases ending up at the European court of human rights. As expected, many refugees have been fined and punished for violating the restriction. And while some have been threatened and remain threatened with imprisonment, others have actually been sent to prison for weeks or months depending on how angry the presiding judge was at the time. Nevertheless, these groups are determined to not only expose the nature of the Fortress but break its tentacles 'Within'.

A Harder and Operational Fortress

Finally, we can review how the Fortress has developed and operated in its fortification, both externally and 'Within' since the last several years and we can only come to one conclusion: it is that the Fortress has become harder and more ruthless in trying to achieve its aim of keeping out the unwanted. Just a few years ago, some people who sought asylum in this country away from dictatorship and other forms of oppression in their home countries still managed to secure that internationally guaranteed protection. But since the last couple of years, particularly with the reckless abandon with which the so-called war on terror has been prosecuted and its consequent anti-terror laws, the very reasons for which a lot of those people got asylum and international protection has become the very reasons to now withdraw that protection. Many are being forced to live and endure life in 'illegality' or face the ominous process of being returned to the tormentors they fled from years ago.

And as if to show how ruthless the Fortress can be, the horrors and the harrowing experience of the Boat people are further spiced with such cruelty and inhumanity that is only matched by the inconsiderate and selfish aim to keep away the unwanted. And even so at the expense of disregarding and discarding the much vaunted European value of human freedom and human dignity not to mention humanitarian obligation. If anyone ever needed to be reminded of where we are, the sight of Spanish police and soldiers shooting and killing innocent migrants and potential refugees at their borders in 2005 should do. If not, then the more recent deadly collaboration with Libyan authorities will help. We should note that the Fortress is operational and its functionality has been taken to a higher level in the just ended week by the horrendous example of Italy. Having watched hundreds of hapless Boat people braved the odds and risks to arrive on its border, it wasted no time and immediately repatriated them to Libya without even allowing them to make asylum claims. Libya of all places-where there is neither any form of asylum policies nor is it a signatory to the Universal Declaration of Human Rights.

In Germany, if accident occurred and a victim needed help, a passer-by who refuses to help when it is within his/her capability is normally charged and prosecuted for not helping-to save life. Now, those who have taken the risk to rescue and save drowning people on the high

See have become villains and criminals. They are being prosecuted with jail terms awaiting them-for supposedly helping drowning people who 'ought to be left to drown'. And for the Fortress Within, it is the same-it is more brutal and more ruthless. As we speak a refugee is currently in jail to languish there for eight months for violating the restriction law and no other offence. Imagine a crime that would warrant eight months in jail for a German! The list goes on...the Fortress is here.

Sunny Omwenyeke is member of The VOICE and the Caravan-for the rights of refugees and migrants. A human rights campaigner, he was one of the activists who launched the anti-Residenzpflicht campaign in 2000 and for his protest was imprisoned for 15 days.

References

Michael Stoffels, Die «Residenzpflicht» – eine rassistische Auflage für Ausländer

Grundrechte-Report (2002), S. 159-163

The research by European Council of Refugees and Exiles (ECRE) on the restriction of movement for asylum seekers in Germany/Europe (2002).

The 'Residenzpflicht'-History and Current Developments in: "Widerstands Bewegungen: Antirassismus zwischen Alltag und Aktion. (2005), Assoziation A, Berlin/Hamburg.

Manuel Ferrer Muñoz

The social challenges of immigration in the Canary Islands

The special case of Colombians

Migration constitutes a structural phenomenon intrinsically associated to economic globalization and, therefore, in the need of panoramic, not of singular approaches. Hence the need of thorough reflection instead of studies rushed by immediate urgencies.

At the same time, more research about the diverse immigrant collectives, with their own peculiarities, are needed. For example, Colombian immigration to the Canary Islands responds to specific stimuli that are associated with domestic problems in Colombia and, in particular, to the dramatic displacement of peoples due to the internal guerrilla conflict, paramilitary forces, drug traffic, the environmental destruction done for the sake of the Plan Colombia and, in particular, and the deep recession of 1999. Not in vain has Colombia been represented as a country that flees in the face of combatting armies. In terms of significant specificities there are comparable cases of immigration from Morocco, Venezuela, Cuba, Argentina or Ecuador, to quote just a few non-EU countries from which the most intense migratory flows come into the Canary Islands.

The media have accustomed Spaniards to focus the immigration phenomenon from the perspective of its problems, without paying due attention to the positive effects it entails, to name just a few: the increase in the number of contributions to Social Security, the coverage of jobs in areas of low demand (domestic work, care of the sick and elderly), the activation of markets for the banking sector, the sales of used automobiles, the rent of housing etc.

A deeper analysis of migration into the Canary Islands demands, first of all, that we open our horizons. This implies, on the one hand, an interdisciplinary approach to search solutions for the challenges derived from those population movements, and on the other hand a conceptual framework that ponders the solutions provided by scholars and administrative experts of other regions affected by similar situations, but also at research carried out in origin countries.

Besides, it is needed that the local population, used to hear about this phenomenon from an exclusively statis-

tical perspective –oftentimes, a needlessly alarming one-, gets to know the human reality of migration and to put a face to the persons who live far from the soil where they were born. Having recognized this human reality, we need to reflect upon the complexity of situations and the diversity of migrant collectives: as an example it suffices to think –as we noted before- about the differences between the population coming from Latin America and Africa or Europe. As far as Colombia is concerned –maybe the most notorious case- there are some who had arrived to the Canary Islands to flee prosecution related to the guerrilla and those who left for fear of the paramilitary.

We also need a better understanding of the living conditions in the origin countries; that is, the reasons that explain the willingness to start the migrant adventure and also of the contexts in which the existence of foreigners who live among us unfolds.

The Columbians in the Canaries

The case of Colombia, as stated above, constitutes a chapter of its own, and claims a thorough meditation about the possibility to put to work some attempts of containing war with social development policies or by way of the restructuring of marginality into productive force that may be the basis for alternative projects of development through social investment in education, welfare policies and financing of community enterprises. Venezuelan migration, on the other hand, requires a reflection upon the return of Canaries who migrated to Venezuela half a century ago, and about the contemporary context of the aggressive politics of the Chavez government in the agrarian sphere. If we think of Morocco, we cannot ignore the significance Saharai politics of recognition and the repression exercised by the army and the Moroccan police. Besides, African migration is inseparable from the profound economic deterioration that affects the Atlantic African coast...

In the end, it is civil society that is to give satisfactory responses to the demands of immigration. And for that matter, civil society disposes of its own resources: associations of diverse kinds, religious confessions,

neighbourhood groups... The effort seen so far in the Canary Islands by organizations tied to the Catholic Church, such as Cáritas, or the effort developed by evangelic communities deserves special consideration. But diligent and determinate action is needed to prevent xenophobic attitudes from taking hold among the population –attitudes which are more dangerous in times of crisis- and so that the tendencies to form ghettos do not lead to irreversible situations.

It is necessary that the migrants themselves work in the organizations of the receiving society and in those institutional organs conceived for the very purpose of providing attention to foreign population, for example, the services of intercultural mediation.

The efficiency of legal measures has been very limited

Certainly the legal framework is not satisfactory so far. We may leave this wailing point aside, however, as perpetual lament is good for nothing. Since 2002 Spain requires a tourist visa from Colombians who want to enter the country: even before that date a policy was started to regulate and order migratory flux through the program GRECO (Global Program for the Regulation and Coordination of Immigration and Foreigners; *Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería y la Inmigración*). The first bilateral agreement to this end was signed in Colombia on May 21st, 2001. The principal objectives of this agreement were the pre-selection of workers in countries of origin, combined with a system that provides information on employment offers, on how movement is organized, on the special provisions in the case of seasonal workers and on the guarantee of rights and labour conditions in the destination. The practical efficiency of this program has been, nevertheless, very limited.

Despite this difficult setting, the associative movement – in particular, that promoted by young people - can and must offer valid answers. Regarding the associations promoted in the Canary Islands by foreign citizens, however, with some honorary exceptions, a lot remains to be done. A practically unexplored field is the psychological attention to the immigrant population, who often-times suffer from Ulysses syndrome. The galloping unemployment, the police raids to detain immigrants in irregular conditions, the rejection that their condition of “otherness” occasionally provokes, are all factors that

affect the migrants, also in terms of the their psychological and emotional health.

Only from those premises and the determination to come to terms with migration from a plural perspective will it be feasible to overcome these problems, to turn the page on these issues and to find pragmatic solutions that make a difference in terms of an improvement of the social and economic conditions of foreign collectives who reside in the Canary Islands, and in taking better advantage of the workforce that is at the service of the prosperity for the Autonomous Community.

Understanding the causes of crime

A dangerously and irresponsibly diffused topic is of course that which associates migration and criminality, though it is true that there are some young migrants who get involved in drug traffic as a means of survival, and that there are women who resort to prostitution oftentimes induced by exploiters that operate in the islands. The blindness of the superficial observer leads him to see just the effects and not the causes, which are necessarily related with the dirty business of human trafficking, particularly acute in countries like Brazil or Colombia.

The full and successful integration of migrant population in the social fabric of the Canaries archipelago requires improving the expectations of migrants regarding the access to employments which are adequate for their professional formation. Any true and sincere respect to their social rights demands the improvement of conditions in which they work.

In parallel, and without any solution in the long term, some aspects have to be confronted such as access to housing, health services and education -important axes around which the difficult and delicate process of incorporation if migrants into the receiving society occurs. Here we list, just as example, some pieces of the most obvious evidence but which are somehow usually silenced:

- countless immigrants find it difficult to rent a place to live, because they do not find any sponsor;
- the overcrowded condition in which many of them live is often dramatic;
- it is often forgotten that the majority of immigrants contribute to Social Security and, nevertheless, they hardly benefit from the Canary Island Health

Service because they are young and they usually do not suffer from illnesses that require costly treatments.

There is no doubt that there are important challenges and exciting research horizons in the area of the political participation and access to citizenship for persons that come from other geographical regions and that nevertheless have already integrated into our society. The foreseeable access of non-European foreigners to vote in local elections may set a path-breaking line in this regard.

One of the most important social and political challenges that the Canary Islands must confront, as a receiving territory of migrants, is the development of

formulas of integration that not only guarantee the respect to particularities, but that contribute to the mutual enrichment and look at multiculturalism from a perspective that does not oversimplify its complexity. An appropriate intercultural approach starts from a definition of the inter-cultural space as one of complex and simultaneous processes of cross-breeding and segregation, globalization and localization, change and retention.

Translation by Luicy Pedrosa

Manuel Ferrer Muñoz is coordinator of the *Centro Europeo de Estudios sobre Flujos Migratorios*, Canary Islands.

Johannes Krause

Das Sterben an den EU-Außengrenzen Die Normalität in der Anormalität

Jahr für Jahr finden tausende MigrantInnen bei dem Versuch, die Außengrenzen der Europäischen Union (EU) zu überwinden und unkontrolliert in die EU einzu-reisen, den Tod. Insbesondere die Seeüberfahrt über Mittelmeer oder Atlantik überleben viele der afrikanischen Armutsflüchtlinge nicht. Die EU ist bemüht, die irreguläre Einreise zu verhindern. Dazu verstärkt und militarisiert sie die Überwachung der europäischen und afrikanischen Küsten. Die MigrantInnen und die von ihnen bezahlten Schleuser wählen daher immer riskantere Routen – und die Zahl derjenigen, die die Überfahrt nicht überleben, steigt weiter. Die Schätzungen, wie viele Bootsflüchtlinge jedes Jahr ertrinken, variieren beträchtlich, weil bei weitem nicht alle Körper von auf hoher See Ertrunkenen geborgen werden können. Es kann jedoch sicher davon ausgegangen werden, dass beim Versuch der Einreise in die EU jedes Jahr mehrere tausend Menschen ums Leben kommen (Brinkbäumer 2006; Streck 2006).

Diese Todesfälle werden von europäischen PolitikerInnen, den für die Überwachung der EU-Außengrenzen zuständigen Institutionen sowie in der Medienberichterstattung bedauert (z. B. Rat der EU 2005: 5; EU Kommission 2006b: 7) – der Ausbau des europäischen Grenzschutzes, dessen Konsequenz die Todesfälle sind, gilt gleichwohl als legitim. Dass an den Grenzen Europas massenhaft Menschen sterben, widerspricht der Normalität europäischer Zivilisation, in der der Schutz des individuellen Lebens einen besonders hohen Stellenwert genießt. Dennoch werden diese Tatsachen von der europäischen Öffentlichkeit und Politik weitgehend teilnahmslos hingenommen. Dies mag zum einen damit zu tun haben, dass es sich bei den meisten Opfern um arme, anonym bleibende AfrikanerInnen handelt. Das europäische Moralbewusstsein ist offenbar noch immer zu einer erstaunlichen schizophrenen Leistung fähig: Es vermag, die universellen Menschenrechte, auf denen die politische Philosophie des modernen Europa gründet, zu vereinbaren mit einer (im Kern rassistischen) Doppelmoral, nach der das Leben von Angehörigen der Elite-Nationen mehr Wert ist als das der fernen, armen Anderen.

Zudem findet im Zusammenhang mit dem europäischen Grenzregime eine diskursive Verschiebung der Werte

und Normenstandards statt. Meine hier auszuführende These ist, dass das EU-Grenzregime in einen Diskurs des Ausnahmezustands eingebettet ist, in dem die „normalen“ ethischen Standards nicht mehr vollständig gelten. Im Folgenden möchte ich die Schritte dieser diskursiven Verschiebung in Richtung Ausnahmezustand nachzeichnen, durch die die militarisierte Grenz-sicherung zur Bekämpfung der illegalen Immigration legitimiert und das in seiner Konsequenz vielfach tödliche Grenzregime trotz seiner Abnormalität akzeptabel gemacht wird.

Migration als Anomalie und als Problem

Das Migrieren als Übersiedlung von einem Lebensort zum anderen war und ist schon immer eine weit verbreitete Form menschlicher Existenz- und Lebensweise. „Inter nationale“ Migration als problematisches Phänomen konnte erst durch die Standardisierung der modernen territorialen Staatenordnung und durch die verstärkte Regulierung internationaler Bewegungsfreiheit entstehen. Nur wenn man davon ausgeht, dass Menschen normalerweise als BürgerInnen einem und nur einem Staat angehören, auf dessen Territorium sie zu Hause sind, und wenn man entsprechende Institutionen schafft (Staatsbürgerschaft, Pässe, Grenzkontrollen), kann sich der Aufenthalt im – so definitorisch entstandenen – „Ausland“ oder der Wunsch, sich dort niederzulassen, als Anomalie darstellen (vgl. Krause 2009: 78-80).

Dem aktuellen migrationspolitischen Diskurs liegt diese Norm zugrunde, der zufolge jeder Mensch normalerweise in sein Heimatland gehört und der Aufenthalt im Ausland die Ausnahme von der Regel ist. Aufgrund dieser Norm, wird durch Visa und temporäre Genehmigungen der kontrollierte, begrenzte Aufenthalt im Ausland geregelt. Asyl wird heute von den meisten Ländern nur noch im absoluten Ausnahmefall gewährt, die Aufnahme von AsylbewerberInnen als „Belastung“ betrachtet (vgl. z. B. EU Kommission 2004). Wer nicht nachweisen kann, dass in seinem „Heimatland“ Leib und Leben in Gefahr sind, kann legalerweise gezwungen werden, in diese „Heimat“ zurückzukehren.

Zugleich reproduzieren die Migrationspolitik und der migrationspolitische Diskurs durch die Hervorhebung des Phänomens Migration als Anomalie genau diese territoriale Norm. Dabei ist bemerkenswert, dass nicht allein (konservative) VertreterInnen migrationspolitischer Restriktion die Norm der primären Zugehörigkeit jedes Individuums zu seinem Heimatland hochhalten. Auch (liberale und linke) Positionen, die sich gegen eine auf Restriktionen, Grenzüberwachung und Abschiebung setzende Migrationspolitik wenden und stattdessen für ein Vorgehen gegen die Migrationsursachen – Krieg, politische Verfolgung, Armut, Umweltzerstörung in den Herkunftsländern der Flüchtlinge – eintreten, beteiligen sich damit an der Reproduktion dieser orthodoxen territorialen Norm (z. B. Attac 2006; Red Cross 2004; EU Kommission 2006c: 6f). Die „Bekämpfung der Migrationsursachen“ findet innerhalb eines diskursiven Feldes statt, in dem Migration bereits grundsätzlich als etwas Problematisches, zu Vermeidendes oder zumindest zu Reduzierendes verstanden wird.

Migration als illegale, kriminelle Handlung

Der Migrationsdiskurs und die Orientierung der öffentlichen Institutionen an territorialstaatlicher Zuschreibung individueller Identitäten und Rechte machen internationale Migration nicht nur zur problematischen Anomalie. Indem die Migration rechtlich reguliert und von staatlichen Behörden kontrolliert wird, werden Formen von Migration, die dem Regulierungsrahmen nicht entsprechen, zur illegalen Handlung gemacht und – diskursiv wie juristisch – in den Bereich des Kriminellen verschoben. Nicht weil erst neuerdings so viele MigrantInnen nach Europa kämen, ist „illegale Einwanderung“ ein relativ junges Phänomen. Sie ist vielmehr deswegen in den letzten Jahrzehnten entstanden, weil Migrationsbewegungen mehr und mehr reguliert wurden und die Politik versucht, Migrationsströme zu steuern und einzudämmen, die sich nicht so leicht kontrollieren lassen. Die vielen „Illegalen“ sind also nicht deshalb da, weil zu wenig zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung getan wird, sondern weil genau dieser Kampf das Phänomen der Illegalität, die „Illegalen“ und ihren prekären gesellschaftlichen Status produziert (Dietrich 1998: 4f; Hoyweghen 2002: 311).

Diese diskursive Zuspitzung, die Bezeichnung der unkontrollierten Einreise und des unkontrollierten Aufenthalts in der EU als „illegal“, bedeutet eine Verschärfung der Norm territorialer Zuordnung von Individuen: Uner-

wünschte, weil unkontrollierte Migration wird damit kriminalisiert und vom Problem zum Delikt gemacht. Als solches kann die unkontrollierte Migration nicht toleriert, sie muss bekämpft werden. Die „Bekämpfung der illegalen Einwanderung“ ist in den letzten Jahren zu einem eigenständigen – und prioritären – Politikfeld der europäischen Innenpolitik geworden (Rat der EU 2005: 6f; EU Kommission 2006a).

Besonders auffällig ist die diskursive Strategie, die irreguläre Einwanderung in die EU zu kriminalisieren, im Zusammenhang mit dem Diskurs über die kommerzialisierte Hilfe zur unkontrollierten Einreise. In einschlägigen EU-Strategiepapieren (z. B. EU Kommission 2006d; EU Kommission 2002; Rat der EU 2001) wird die irreguläre Immigration systematisch mit „Schleuserkriminalität“, „Menschenhandel“, „Ausbeutung“ und sogar „Terrorismus“ vermengt. Dadurch wird ein Bild gezeichnet, in dem auf diffuse Weise irreguläre Migration mit organisierter Kriminalität in Verbindung gebracht wird. Ihre Bekämpfung stellt sich so als humaner Akt des Opferschutzes dar. Auf diese Weise wird mit einem Schlag der gesamte Wirtschaftssektor der informellen Migrationsdienstleistungen nicht nur kriminalisiert, sondern durch die Verknüpfung mit dem Etikett des Menschenhandels moralisch in höchstem Maße stigmatisiert.

Unabhängig vom kriminalisierenden Diskurs betrachtet ist das Schleusungsgeschäft größtenteils nichts anderes als ein Markt der Reisedienstleistungen, die von professionellen MigrationshilfeunternehmerInnen angeboten und von zahlungskräftigen Reisewilligen nachgefragt werden. Der Markt reagiert dabei, wie in anderen Branchen auch, sensibel auf Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen. Durch die Abschottungspolitik der EU und die Kriminalisierung der irregulären Migration erhöhen sich die Preise, die Schleusungsexpertise wird wertvoller, das Geschäft lukrativer. Die EU ist mit ihrer Grenzpolitik also Teil der Schleusungsökonomie und trägt zu ihrem Bestehen und Wachstum bei. In vielen Gegenden nimmt die Migrationsbranche auch Kapazitäten aus anderen Wirtschaftszweigen auf, deren Attraktivität zurückgeht, etwa Arbeitskräfte (Fischer) und Kapital (Boote) aus der nord- und westafrikanischen Fischereibranche, die der Konkurrenz der EU-Hochseefischerei nicht mehr standhalten kann (Holert/Terkessidis 2006; Brinkbäumer 2006: 81; Alt 2004; SZ vom 10.07.2006).

Es sollen hier nicht die zahlreichen Fälle tatsächlichen Menschenhandels negiert werden, in denen die Hilflosigkeit und Abhängigkeit von Menschen ausgenutzt wird und diese zu Zwecken der Ausbeutung nach Europa verbracht werden. In der Tat ist die Verschickung oder Anwerbung von Menschen in prekäre Lebensverhältnisse – illegale Aufenthaltssituation und erzwungene Prostitution oder Ausbeutung als Arbeitskraft – eine weit verbreitete Praxis, die zu Recht „kriminell“ genannt und strafrechtlich verfolgt wird. Es ist jedoch davon auszugehen, dass in den meisten Fällen irregulärer Migration und Schleusung weder Zwang noch Betrug vorliegt – abgesehen vom strukturellen Zwang, der durch die hoffnungslose Situation der Migrierenden im Herkunftsland und durch die hohen Hürden für die reguläre Einreise in die EU aufgebaut wird.

Irreguläre Formen der Migration sind der Weg, den MigrantInnen wählen, wenn andere Wege durch Gesetzgebung, Grenzschutz usw. versperrt werden. Die Übergänge zwischen verschiedenen Formen der organisierten irregulären Migration sind fließend. Es ist in vielen Fällen nicht möglich, klar abzugrenzen, wo es sich um Migrationshilfe durch familiäre Netzwerke handelt, wo um kommerzielle Reisedienstleistungen und in welchen Fällen tatsächlich von Menschenhandel gesprochen werden kann (FFM 2004: 11). Der Diskurs der Europäischen Kommission und des Rates vermengt diese Sachverhalte und reduziert die Vielfalt der komplexen Realität irregulärer Migration auf die kriminalisierenden Begriffe „illegale Einwanderung“ und „Menschenhandel“. Die systematische Verknüpfung des Phänomens der irregulären Migration mit den inhumanen Praktiken des Menschenhandels ist ein diskursiver Schachzug, der dazu dient, die migrantische Antwort auf die restriktive Grenzpolitik der EU moralisch zu diskreditieren.

Migration als Massenansturm, als Invasion

Der hegemoniale Migrationsdiskurs macht Migration zu etwas Problematischem. Er schafft die irreguläre, die illegale, die kriminelle Migration. Schließlich macht er die illegale Einwanderung zur Bedrohung für Europa, zu einer Gefahr für die europäische Sicherheit. Zu den „neuen Herausforderungen“ der internationalen Sicherheitspolitik wird neben dem internationalen Terrorismus, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, grenzüberschreitenden Umweltproblemen, religiösem Fundamentalismus und organisierter internationaler Kriminalität häufig auch die internationale Migration gezählt

(Jünemann 1999: 185f). Migration wird dabei nicht nur derselben sicherheitspolitischen Kategorie zugeordnet wie die anderen Arten neuer Herausforderungen (oder auch „Bedrohungen“). Sie wird häufig auch mit organisierter Kriminalität, Drogenhandel und Terrorgefahr unmittelbar in Verbindung gebracht (Weyland 2000; Dietrich 1998: 20f; DIE ZEIT, 32/2004: 4). So heißt es beispielsweise in der Berliner Erklärung der EU anlässlich des 50. Jahrestages der Römischen Verträge: „Wir werden den Terrorismus, die organisierte Kriminalität und die illegale Einwanderung gemeinsam bekämpfen“ (Berliner Erklärung 2007). Die drei genannten Phänomene werden damit in einen gemeinsamen sicherheitspolitischen Kontext gestellt.



Vor allem jedoch die Rede vom „Ansturm der Armen“ zeichnet ein Bild wachsenden, feindseligen und bedrohlichen Einwanderungsdrucks auf die EU. Dieser Diskurs lässt die armen, fremden, „illegalen“ MigrantInnen als Gefahr für die Sicherheit und

den Wohlstand Europas erscheinen. Der SPIEGEL (26/2006) titelte „Ansturm der Armen – Die neue Völkerwanderung“ und bildete eine Gruppe aus dem Meer heraus auf die Küste zulaufender Afrikaner ab (siehe Abbildung). Die ZEIT schreibt vom „Ansturm der Flüchtlinge“ und von einem „Millionenheer von Menschen“, das nach Europa dränge (DIE ZEIT 32/2004: 4), die tageszeitung (taz) vom „Flüchtlingsansturm aus Afrika“ (taz vom 20.07.2006: 10). Andere Medien sprechen von einer „Lawine von Migranten“ (zit. nach Benito 2003), der SPIEGEL sogar von einer „Invasion“ (Putz 2003). Auch die Europäische Kommission pflegt dieses Bedrohungsvokabular und warnt in ihren Strategiepapieren vor „wachsendem Migrationsdruck auf die EU-Außengrenzen“ (EU Kommission 2006a: 3), vor einem „Massenzustrom illegaler Einwanderer“ (EU Kommission 2006b: 14) und vor einem „Migrationsdruck bislang ungekannten Ausmaßes“ (EU Kommission 2006b: 3).

„Druck“, „Massenzustrom“, „Völkerwanderung“, „Lawine“, „Ansturm“, „Invasion“. Dieser Bedrohungsdiskurs ist geeignet, um die Zuwanderung in die EU zu einem emotional besetzten Thema europäischer Sicherheit zu machen – und entsprechende sicherheitspolitische Gegenmaßnahmen zu rechtfertigen. Im Zusammen-

hang mit der Bekämpfung unkontrollierter Einwanderung nach Europa wird inzwischen selbstverständlich von „Risikoanalysen“ (EU Kommission 2006c: 4, 18f), „Risikobewertung“ (EU Kommission 2002: 30) und einem „Frühwarnsystem“ zur Immigration (EU Kommission 2002: 28f) gesprochen. Die EU-Grenzschutzagentur Frontex ist explizit mit solchen Gefahrenanalysen betraut (Rat der EU 2004: 4). Zum sicherheitspolitischen Vokabular der Migrationsbekämpfung gehören ferner das „containment“ (z. B. Mundt 2006: 157), die „Furcht“ vor und die „Abwehr“ von Migration (z. B. Brinkbäumer 2006: 76). Auf diese Weise wird die „Bekämpfung der illegalen Einwanderung“ im sicherheitspolitischen Migrationsdiskurs noch zum „Abwehrkampf“ der EU gegen die Invasion der Einwanderer gesteigert (Weber 2004).

Die Grenze als militariserte Verteidigungslinie

Das diskursive Aufblähen der irregulären Migration zur sicherheitspolitischen Bedrohung begleitet, spiegelt und unterstützt die allmähliche Militarisierung der Praktiken des Grenzschutzes. Die Militarisierung erfolgt also zum einen auf der operativen Ebene durch die Aufrüstung der Grenze mit militärischem Material sowie mit paramilitärischem Personal, das mit militärischer Methodik vorgeht (vgl. Krause 2009: 285-301). Zum anderen erfolgt die Militarisierung auf sprachlicher Ebene im Diskurs der Grenzsicherung:

[Die Kommission] schlägt u. a. vor, dass die EU die Machbarkeit der Errichtung eines Überwachungssystems und eines Küstenpatrouillennetzes für das Mittelmeer prüfen soll, um schließlich das gesamte Mittelmeergebiet abzudecken und die notwendigen Mittel bereitzustellen, damit illegale Einwanderung aufgedeckt und Menschenleben auf Hoher See gerettet werden können. Durch die kürzlich errichtete FRONTEX-Agentur wurde die EU mit dem erforderlichen Rüstzeug ausgestattet, um einen entscheidenden Schritt hin zur Verstärkung der operationellen Zusammenarbeit zu machen [...]. (EU Kommission 2006e)

Ein solches Patrouillennetz würde nach Auffassung der Kommission einen echten zusätzlichen Nutzen bringen und es den Mitgliedstaaten ermöglichen, ihre Patrouillen zeitlich aufeinander abzustimmen, ihre zivilen und militärischen Kapazitäten zu bündeln und strate-

gische und taktische Informationen in Echtzeit auszutauschen. (EU Kommission 2006b: 7)

Wenn die Mitgliedstaaten einer Region einer Krise wie dem Massenzustrom illegaler Einwanderer gegenüberstehen, sollten die Kapazitäten des künftigen Küstenpatrouillennetzes [...] aufgestockt werden. Dies kann sowohl im Rahmen der [...] Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke geschehen als auch durch die Verstärkung der regulären Patrouillen. [...] Zu diesem Zweck sollte die Agentur an ihrem Hauptsitz die für eine Echtzeitkoordination zwischen Mitgliedstaaten notwendigen Einrichtungen schaffen, die auch Verbindungen zu den vorgeschlagenen regionalen Kommandozentralen an den südlichen Seeaußengrenzen [...] gewährleisten. FRONTEX wird ferner ermutigt, in technischen Fragen mit einschlägigen europäischen und gemeinschaftlichen Ämtern, Agenturen und Einrichtungen wie EU-ROPOL, dem Satellitenzentrum der Europäischen Union (EUSC), der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA), der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA), der Europäischen Weltraumorganisation (ESA) und dem Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) zusammenzuarbeiten [...]. (EU Kommission 2006b: 6)

Um die Überwachung der südlichen Seeaußengrenze zu stärken, werden „militärische Kapazitäten“ und „Rüstzeug“ gebündelt, „strategische und taktische Informationen in Echtzeit ausgetauscht“, ein „Küstenpatrouillennetz“ und schnelle „Soforteinsatzteams“ eingerichtet, die Kooperation mit Satellitenzentrum, Verteidigungsagentur und Weltraumagentur gesucht, gemeinsame Operationen auf See durchgeführt und diese von „Kommandozentralen“ aus koordiniert. Diese Sprache und diese Praxis – in der die MigrantInnen und ihr Schicksal nur am Rande vorkommen – sind nicht mehr rein zivil oder polizeilich. Die EU-Außengrenze bekommt den Charakter eines hochgerüsteten Schutzwalls, einer militarisierten Verteidigungslinie.

Schleichend hat sich die Vorstellung von der EU-Außengrenze als Verteidigungslinie, die vor permanenten „Angriffen“ illegaler Eindringlinge geschützt werden muss, etabliert. Die Geschehnisse an den Außengrenzen der EU werden nicht mehr nach zivilen ethischen

und rechtlichen Maßstäben beurteilt, sondern nach Rechts- und Moralstandards des Ausnahmezustands. Wie im Zustand des Krieges ersetzen diese Ausnahmestandards teilweise die zivilen Normen und rechtfertigen die Einschränkung der Rechte der „Illegalen“ sowie den verstärkten Einsatz von (selbstverständlich nur defensiver) Gewalt gegen die „Eindringlinge“, bis hin zur Hinnahme ihres Todes.

Massensterben und Ausnahmezustand

Schätzungen von öffentlichen Behörden sowie Hilfsorganisationen lassen übereinstimmend darauf schließen, dass für das letzte Jahrzehnt von mindestens 10.000 verunglückten MigrantInnen allein im westlichen Mittelmeer ausgegangen werden muss. Seit 2005 steigt überdies die Zahl der bei der Überfahrt auf die Kanarischen Inseln Ertrunkenen sprunghaft an: Im Jahr 2006 dürften allein auf dieser Route ca. 6.000 MigrantInnen zu Tode gekommen sein (Streck 2006).

Die Tatsache des Massensterbens an den südlichen Seeaußengrenzen der EU ist der europäischen Öffentlichkeit bekannt. Jeden Sommer werden an den spanischen, italienischen und maltesischen Küsten wöchentlich Leichen angespült; die Medien berichten (Benito 2003). Doch gemessen an der Bedeutung, die der Würde des Menschen und dem Schutz des individuellen Lebens in Europa normalerweise zugedacht wird, nehmen die breite Öffentlichkeit, die meisten PolitikerInnen sowie die Behörden von EU und Mitgliedstaaten diese Opfer erstaunlich indifferent hin. Das Sterben an den EU-Außengrenzen ist kein öffentlicher Skandal, es wird trotz seiner Abnormalität akzeptiert.

Dieser überraschend irritationslose Bruch mit der Normalität verbreiteter „europäischer“ Werte ist letztlich das Resultat des diskursiven Framings der Bekämpfung der irregulären Immigration. Durch die oben dargestellten diskursiven Prozesse wird die Auseinandersetzung um Überwachung und Überwindung der Grenze in den Bereich des Ausnahmezustandes verschoben. Ist die unkontrollierte Immigration durch die Rede von Illegalität, Menschenhandel, Ansturm, Lawine, Invasion usw. zu einer manifesten Bedrohung gemacht worden, so erscheint die Grenze als Zone der Verteidigung. Angesichts einer Situation von äußerer Bedrohung und notwendiger Verteidigung gelten alternative Wertmaßstäbe, die den Tod der „Eindringlinge“ eher akzeptabel machen. Ihre Einbettung in einen Diskurs der Ausnahmesituation (des Abnormalen) macht die nach (norma-

len) zivilen und menschenrechtlichen Maßstäben unerträglichen Geschehnisse an Europas Grenzen schon wieder so „normal“, dass das schizophrene europäische Moralbewusstsein sie integrieren kann.

Dr. Johannes Krause ist Politikwissenschaftler. Seine Dissertationsschrift „Die Grenzen Europas – Von der Geburt des Territorialstaats zum Europäischen Grenzregime“ ist 2009 erschienen.

Literatur und Quellen

Alt, Jörg (2004): Leben in der Schattenwelt. Problemkomplex „illegale“ Migration, Karlsruhe: Von Loeper Literaturverlag

[Attac 2006]: Flucht-Ursachen statt deren Symptome bekämpfen!, von Michael Krause, in: Attac-Rundbrief 03/2006, Frankfurt

Benito, Nieves Garcia (2003): „Nothing is true, nor is it a lie?“, <http://www.statewatch.org/news/2003/jul/21spain.htm>, besucht am 06.10.2005

[[Berliner Erklärung 2007](#)] Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (2007): Erklärung anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge, angenommen von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission am 25.03.2007, besucht am 28.12.2007

Brinkbäumer, Klaus (2006): Die Afrikanische Odyssee, in: DER SPIEGEL, 26, 2006, S. 72-91

Dietrich, Helmut (1998): Feindbild „Illegale“. Eine Skizze zu Sozialtechnik und Grenzregime, in: Mittelweg 36 (3), 4-32

[EU Kommission 2006a] Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006): Mitteilung der Kommission über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen, Brüssel, den 19.07.2006, KOM (2006) 402 endgültig

[EU Kommission 2006b] Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006): Ausbau von Grenzschutz und -verwaltung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Brüssel, den 30.11.2006, KOM (2006) 733 endgültig

[EU Kommission 2006c] Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006): Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr: Schritte zur Entwicklung eines umfassenden europäischen Migrationskonzepts. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Brüssel, den 30.11.2006, KOM (2006) 735 endgültig

[[EU Kommission 2006d](#)] Generaldirektion Justiz und Inneres (2006): Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Einwanderungspolitik der EU, Website der Generaldirektion, besucht am 24.07.2007

[[EU Kommission 2006e](#)] Generaldirektion Justiz und Inneres (2006): Ein Rahmen für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten in Migrationsfragen, Website der Generaldirektion, besucht am 24.07.2007

[[EU Kommission 2004](#)] Generaldirektion Justiz und Inneres (2004): Der Europäische Flüchtlingsfonds. Förderung von Solidarität und Lastenteilung im Einzugsbereich der EU-Asylpolitik, besucht am 28.12.2007

[EU Kommission 2002] Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): Vorschlag für einen Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der Europäischen Union, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union, 14.06.2002, C142/23-36

[FFM 2004] Forschungsgesellschaft Flucht und Migration e.V. (2004): [Stop IOM! Globale Bewegung gegen Migrationsmanagement](#), besucht am 07.10.2005

Holert, Tom/Mark Terkessidis (2006): [Kontrolle der Mobilität](#). Interview mit Tom Holert und Mark Terkessidis über Tourismus, Migration und Mobilität, Interviewer: Krystian Woznicki, in: Teleopolis, , besucht am 02.01.2007

Hoyweghen, Saskia van (2002): Mobility, Territoriality and Sovereignty in Post-Colonial Tanzania, in: Refugee Survey Quarterly, 21 (1-2), 300-327

Jünemann, Annette (1999): Europas Migrationspolitik im Mittelmeerraum: Strategien im Spannungsfeld zwischen Festungsmentalität und neuem Partnerschaftsgeist, in: Axel Schulte/Dietrich Thränhardt (Hrsg.): International Migration and Liberal Democracies, Yearbook Migration 1999/2000, Münster, 185-211

Krause, Johannes (2009): Die Grenzen Europas. Von der Geburt des Territorialstaats zum Europäischen Grenzregime, Frankfurt a. M. et al.: Peter Lang Verlag

Kreickenbaum, Martin (2003): [Thousands of refugees perish on European Union borders](#), besucht am 15.12.2007

Mundt, Hans-Werner (2006): From talk to action, in: Development and Cooperation 33, 157-159

Putz, Ulrike (2003): Kampf gegen die Invasion der Schlauchboote, in: SPIEGEL Online 26.09.2003, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,266334,00.html>, besucht am 17.05.2009

Rat der Europäischen Union (2005): Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union, 03.03.2005, C 53/01-14

Rat der Europäischen Union (2004): Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union 25.11.2004, L 349/1-11

Rat der Europäischen Union (2001): Europäischer Rat Laeken (14./15. Dezember 2001). Schlussfolgerungen des Vorsitzes, SN 300/1/01 REV 1

[[Red Cross 2004](#)] Red Cross/EU Office (2004): European Commission Communication to the Council and the European Parliament on the priorities for the future of the Area of Freedom, Security and Justice. COM (2004) 401 final. Opinion of the National Red Cross Societies of the EU Member States and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, besucht am 05.12.2007

Streck, Ralf (2006): 6000 [Flüchtlinge starben vor den Kanarischen Inseln](#), besucht am 23.07.2007

Weber, Peter (2004): [Mittelmeer als Brücke nach Europa](#), in: Das Parlament 31-32/2004, Deutscher Bundestag und Bundeszentrale für politische Bildung, besucht am 07.10.2005

Weyland, Petra (2000): Über die Bedeutung der Konstruktion kultureller Differenz in der Auseinandersetzung um die Sicherheit Europas, in: dies./Martin Kutz (Hrsg.): Europäische Identität? Versuch, kulturelle Aspekte eines Phantoms zu beschreiben, Bremen: Edition Temmen, 18-36

Interview mit Yahi Bayam Diouf

„Eine Ehe ist die einzige Möglichkeit zu bleiben“

Madame Diouf, Sie haben vor einiger Zeit Ihren einzigen Sohn verloren, der mit anderen jungen Männern illegal über das Meer nach Europa emigrieren wollte. Das Boot verunglückte, alle 82 Männer ertranken. War dieser persönliche Schicksalsschlag der Grund dafür, dass Sie die Organisation Women's Association against Illegal Migration gegründet haben?

Yahi Bayam Diouf: Ja und nein. Natürlich hat mich der Tod meines Sohnes sehr mitgenommen. Ich habe darüber nachgedacht, was getan werden muss, um die Situation bei uns zu verbessern. Ich komme aus einer Fischereiregion, die Menschen bei uns leben vom Meer. Aber aktuelle internationale Abkommen erschweren unsere tägliche Arbeit um ein Vielfaches, und unsere Lebensbedingungen werden immer schlechter. Das fördert die illegale Migration.

Was kann Ihre Organisation tun?

Sie hilft einerseits Müttern, die ihre Kinder durch illegale Ausreise verloren haben. Und andererseits kämpfen wir dafür, dass die jungen Leute im Land bleiben.

Was können Frauen konkret tun?

Bei uns bestehen die Familien fast nur aus Frauen und Kindern, die Männer sind nicht da oder auf dem Meer. Trotzdem haben wir eine patriarchale Gesellschaft: Wichtige Entscheidungen in den Familien treffen die Männer. Das können wir Frauen nicht länger hinnehmen. Und das wollten wir auch nicht mehr. Also haben wir uns zusammengetan und kämpfen für ein besseres Leben: Wir klären auf, was passiert, wenn junge Frauen und Männer illegal auswandern, wir sagen ihnen, mit welchen Gefahren sie unterwegs und in Europa zu rechnen haben. Und wir versuchen Arbeitsplätze zu besorgen. Das ist alles sehr schwer, und wir stoßen immer wieder an Grenzen.

Zum Beispiel?

Oft höre ich von 16-jährigen Jugendlichen, dass sie unbedingt nach Spanien auswandern wollen, illegal natürlich. Und dann sage ich: Dort erwartet dich nichts Gutes. Und was antwortet mir der junge Mann?

Dass er als Illegaler nicht nach Afrika zurückgeschickt wird, solange er nicht volljährig ist. Und oft höre ich den

Satz: Lieber begehe ich Selbstmord, als dass ich mich zurückschicken lasse.

Wie gehen Sie damit um?

Die Mütter meiner Organisation und ich tragen eine rote Armbinde, wenn wieder ein Jugendlicher ertrunken ist. Wir wollen damit sichtbar warnen vor den Folgen illegaler Migration.

Wenn von illegalen Flüchtlingen die Rede ist, sind in der Regel Männer gemeint. Frauen, die ihr Land verlassen, stehen kaum im Fokus des öffentlichen Interesses. Wie viele Frauen befinden sich unter den Flüchtlingen?

Genaue Zahlen sind nicht bekannt, aber Schätzungen zufolge sollen es etwa zehn Prozent sein.

Mit welchen Problemen haben Frauen zu kämpfen, die als Flüchtlinge ihre Heimatländer verlassen?

Sobald die jungen Frauen in Europa angekommen sind, versuchen sie zu heiraten. Eine Ehe ist mehr oder weniger die einzige Möglichkeit, dort zu bleiben.

Klären Sie die Frauen darüber auf, dass sie in Europa nur geringe Chancen haben?

Ich besuche oft afrikanische Frauen, die in Europa gelandet sind. Den meisten geht es nicht gut, manche schlafen sogar auf der Straße. Ich nehme ihre Erfahrungen mit nach Hause und spreche darüber oft im Radio. Ich versuche, öffentlich zu machen, dass die Arbeitslosigkeit von Afrikanern in Europa sehr hoch ist, und dass der Traum vom europäischen Paradies eben nur ein Traum ist.

Ein weiteres Problem afrikanischer Migrantinnen sind Prostitution und sexuelle Ausbeutung. Wissen die Frauen das?

Es gibt Aufklärungsprogramme, auch ich erzähle immer wieder davon. Aber die Frauen gehen trotzdem und setzen sich automatisch diesen Gefahren aus. Und wenn sie dann in die Prostitution gezwungen worden sind, verschweigen sie das zu Hause. Sie würden stigmatisiert werden, wenn das bekannt würde. Durch die Prostitution ist die Familie entehrt.

Warum ist der Drang zu gehen dennoch so groß?

Da haben die Medien einen erheblichen Anteil daran. Die Aufklärungsprogramme kommen vielfach nicht an gegen die Fernsehbilder aus Europa mit den schönen Autos, den großen Häusern, den glücklichen Menschen. Die Bilder des Wohlstands sind stärker als das mahnende Wort.

Was passiert mit den Frauen, die es nicht schaffen zu heiraten?

Die meisten wollen wieder zurück nach Afrika. Aber das können sie nicht, meist scheitert es schon an der Fahrkarte, die sie sich nicht bezahlen können.

In Europa herrscht vielfach noch immer das Vorurteil vor, dass afrikanische Frauen nicht mehr können als putzen und Kinder hüten. Selbst dann, wenn sie Akademikerinnen sind und sogar promoviert haben. Ist das den Frauen bei Ihnen Zuhause bewusst?

Aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit afrikanischer Migrantinnen in Europa suchen afrikanische Akademikerinnen oft mehrere Jahre nach einem Job. Aber sie finden keinen, deshalb arbeiten sie ja als Putzkraft oder als Babysitter. Das prägt das Bild afrikanischer Frauen in Europa sehr stark. Dabei könnten die Frauen mit ihrer Ausbildung, mit ihrem Können und Wissen in Afrika in

höheren Funktionen arbeiten und helfen, die Probleme hierzulande zu lösen.

Was muss getan werden, damit Frauen nicht verstärkt auswandern?

Zunächst muss es einen runden Tisch geben, an dem verschiedene Seiten sitzen: die Europäische Union, die Afrikanische Union, Organisationen der Zivilgesellschaft wie meine Association. Unsere Probleme müssen offen angesprochen werden, sonst kann nicht gehandelt werden. Wir brauchen dringend den Dialog zwischen Afrika und Europa, damit endlich alle wissen, worum es eigentlich geht.

Das Interview führte Simone Schmollack im Mai 2009.

Yayi Bayam Diouf ist Präsidentin der Women's Association against Illegal Migration (WAIM). Die Nicht-regierungsorganisation hat ihren Sitz in Thiaroye (Senegal), der Heimatstadt von Yayi Bayam Diouf, einem Küstenort in der Nähe der Hauptstadt Dakar mit 45.000 EinwohnerInnen. Von dort aus versuchen täglich junge Männer mit Schiffen über das Meer nach Europa zu gelangen. Die WAIM organisiert Kampagnen gegen illegale Emigration und Menschenhandel und für soziale und ökonomische Entwicklung.



ŒCentro di permanenza temporanea, 2007, Video still
courtesy francesca kaufmann, Milan

II Policies & Impacts

The agreement between Italy and Libya coming into force in May 2009 has put the issue of border and migration policies back at the centre of European public attention. Among others, the treaty includes joint Libyan-Italian patrols in Libyan waters and commits Libya to step up efforts and increase heavily investments against irregular migration flows through its territory. But is this agreement a first step towards cooperation in the interest of the people concerned, or rather increasing the suffering for undocumented migrants?

More generally, the issue of migration from the South into Europe extends beyond bilateral diplomacy, and also beyond the daily drama in the (Central) Mediterranean. Policy fields such as the labour market or the role of the European Union can be mentioned in this respect. Besides causing the humanitarian failures of the border management, within and beyond the EU's borders, the continued security orientation of migration-policy weakens the rare examples of partnership and cooperation.

- **Derek Lutterbeck** looks at how the countries in the Central Mediterranean and the EU have been ready to shift blame on each other for the “migration crisis”.
- **Jean-Pierre Cassarino** analyses the rationale and impact of Mobility Partnerships and questions how far developmental goals have supplanted the security-orientation.
- **Gabriele Del Grande** reveals in his investigative piece the horrendous conditions in Libya's prisons and refugee camps.
- **Mustafa Attir** describes Libya's border management system as a “Mission Impossible” because of a lack of facilities and resources, as well as geographical and socio-economic reasons.

Derek Lutterbeck

From Blame Game to Cooperation Coping with the “Migration Crisis” in the Central Mediterranean

In recent years, the Central Mediterranean has seen a sharp rise in irregular boat migration from the African continent towards European countries. While in other sectors of the Mediterranean/Atlantic, migration towards Europe has declined considerably—for example, migration from the West African coast towards the Canary Islands dropped dramatically since 2006—in the Central Mediterranean arrivals of undocumented immigrants have continued to rise incessantly. In 2008, more than 30,000 sea-borne migrants landed on Lampedusa, up from between 15,000 - 20,000 which had arrived in previous years. Malta, as well, saw a record number of arrivals in 2008, with the figure jumping from around 1,500 in previous years to more than 2,700. While EU countries have been struggling with these arrivals, there has also been a growing humanitarian crisis unfolding in this part of the Mediterranean: according to official estimates around 600 would-be immigrants drown in the Central Mediterranean each year; the figure is probably much higher.

Confronted with this growing “migration crisis” in the Central Mediterranean, the countries and institutions concerned—in particular Italy, Libya, Malta and the EU—have often been rather vocal in putting the blame for the crisis on others, while exculpating themselves from any responsibility. This short article looks at how this “blame game” in the Central Mediterranean has been unfolding, while the migration crisis has continued to deepen. Although the recently initiated cooperation between Italy and Libya has been hailed as a major achievement, it remains to be seen whether this will not come at the expense of the basic rights of the migrants seeking to reach the EU from the African continent.

The EU-Libyan Blame Game

For EU countries, the main culprit for the growing flow of migrants across the Central Mediterranean has been Libya and its unwillingness to collaborate in the EU's immigration control efforts. It is commonly agreed that practically all irregular migrants crossing this part of the Mediterranean transit through Libya. However, in contrast to many, or even all, other major transit countries, EU member states have at least until very recently been unsuccessful in enlisting Libya in their immigration pre-

vention measures. In fact, a number of European -and in particular Italian- policy-makers have argued that Libya has not only failed to prevent boats carrying irregular migrants from leaving its coast, but has been actively encouraging Sub-Saharan migrants to embark towards Europe. Moreover, Libyan authorities have also refused to take back undocumented immigrants who have transited through Libya.

Given the lack of Libyan collaboration in this area, EU countries have been arguing that their border control efforts in the Central Mediterranean—which they claim are also aimed at preventing the loss of life at sea—can hardly be successful. In fact, in 2008, the Director of the EU border control agency FRONTEX, Ilkka Laitinen, himself claimed that as Libya refused to cooperate with EU countries in patrolling the Mediterranean and taking back undocumented migrants, FRONTEX operations could not deter irregular migration. On the very contrary, according to Laitinen, the operations were acting as a “ferry service” for the would-be immigrants and thus as pull factor encouraging more migrants to cross.

While Libya has thus come under strong criticism from EU countries for failing to prevent departures of irregular migrants from its coast, Libyan authorities for their part have blamed the EU for not providing sufficient support in controlling its borders, in particular the country's vast southern borders. While not explicitly refusing to collaborate in the EU's immigration control measures, Libyan officials have argued that, with its limited means and resources, it is impossible to monitor its long coast line and its extensive desert borders with countries such as Chad, Niger and Sudan. The Libyan leadership has also generally blamed Europeans for causing the current migration crisis in the region. According to Libya, the crisis is one of Europe's own making: as European colonial powers robbed Africa of its wealth, they created the very conditions leading to emigration from Africa towards Europe. Consequently, according to the Libyan leadership, the main responsibility for addressing the crisis should now also lay with European countries, in that they should foster development and improve the living conditions in sub-Saharan Africa.

The Italian-Maltese Blame Game

Although Italy and Malta have had a common concern in preventing irregular migration from Libya, and have both contributed to the joint FRONTEX operations in the Central Mediterranean, the two countries have often been at loggerheads over their respective responsibilities in dealing with immigrants. This has also been one of the main reasons for the continuous delays of the FRONTEX operations in this part of the Mediterranean. Even though these operations have been carried out on a yearly basis since 2006, every year they have had to be postponed due to disagreements between the two countries over the rules of engagement. Primarily, they have found it difficult to agree on their respective responsibilities for admitting migrants rescued at sea.

The main bone of contention has been over Malta's vast Search and Rescue Area, which is a legacy of the country's colonial period. Malta's *Search and Rescue Area* spans from the tip of the bay of Tunis all the way to Crete, covering around 250,000 square kilometres. According to Italian authorities, Malta should be responsible for taking in all migrants who are rescued within this area. The Maltese position, by contrast, is that according to the current legal situation, rescued migrants should be brought to the nearest safe port, regardless of whether or not they are in Malta's search and rescue area. Malta's obligation is to "coordinate" operations in this area, but not to accept all rescued or intercepted migrants.

Tensions between the two countries rose to a high point in April 2009, when there were several incidents where migrants were rescued in Malta's search and rescue area but closer to the Italian island of Lampedusa. In one incident, a Turkish vessel which had rescued more than 150 migrants, some of whom needed urgent medical attention, was unable to disembark on either Lampedusa or Malta for four days, as the two countries disagreed over who was responsible for admitting the migrants. By the time the Italian authorities finally let the vessel land on Lampedusa, at least one of the migrants—a pregnant woman—had died. In several of these incidents, Italian and Maltese naval boats even came close to a head-on confrontation, as they tried to block each others' naval vessels from entering their territorial waters in order to "unload" rescued migrants. While Malta has continued to emphasize the legality of its position under international law, Italian authorities have submitted a "dossier" to the European Commission which allegedly documents more than 600 cases in which Malta refused to comply with its

international obligations, and in which Italy had to step in to rescue migrants at sea.

Blaming the lack of EU solidarity: The issue of "burden sharing"

While Italy and Malta have been squabbling over their respective responsibilities in rescuing and admitting sea-borne migrants, the two countries have also criticized the lack of support from the EU in coping with a problem that they essentially consider a European and not an Italian or Maltese one. Both Italy and Malta have been calling for more EU solidarity, in the form of both financial support and "burden-sharing" mechanisms. Notably, both countries have also argued that they are not intended destinations of the irregular immigrants, and that most of them want to reach other EU countries. According to Maltese officials, practically none of the migrants landing on Malta had the intention to come to Malta, while Italian officials claim that 80% of those arriving on Lampedusa wish to proceed to other EU countries.

Malta, which due to its small size and high population density has felt particular hard hit by the growth in irregular immigration, has been especially vocal in demanding more EU "burden sharing". A key issue for Malta has been the so-called Dublin Convention, which provides that the EU member country in which the asylum seeker first enters shall be responsible for processing the application. While the main rationale of the Dublin Convention has been to prevent "asylum shopping" within the EU, Malta has been arguing that it imposes a disproportionate burden on small countries which happen to be located at the EU's external borders, and are thus obliged to deal with all asylum seekers entering the EU through their territory. As a consequence, Malta has been calling for an urgent revision of the Dublin rules and the introduction of a burden-sharing mechanism under which asylum seekers arriving in Malta would be distributed among EU countries on a proportional basis. Even though the current Dublin regulations remain unchanged, Malta achieved at least a limited recognition of its problem when a clause on voluntary burden sharing was included in the Migration Pact adopted in 2008 under the French EU presidency.

Malta has also been deploring the rather limited support provided by other EU countries to the joint FRONTEX operations. Indeed, even though on paper EU countries have pledged a considerable amount of assets, those

actually made available for the FRONTEX operations in the Central Mediterranean have been very limited, usually amounting to no more than 2-3 aircraft and 1-2 boats. As a consequence, according to Maltese officials, the Maltese Navy has remained responsible for 90% of the surface coverage in Malta's search and rescue area, even in the framework of the FRONTEX operations.

Libya's turnaround

Most recently, there seems to have been an turnaround in Libya's position, in that the country has for the first time accepted to take back undocumented migrants who have been intercepted at sea. In April 2009, Italy started returning rescued migrants who had been picked up in international waters back to Libya. By mid-May several hundred undocumented migrants had already been taken back to Libya by Italian naval vessels. Italian officials have hailed the new policy as an important breakthrough after long and arduous diplomatic efforts to convince Libya to readmit irregular migrants. With the change in Libya's position, the relationship between Italy and Malta regarding the immigration issue also seems to have improved markedly. The two countries have highlighted the "golden opportunity" that has now been created in resolving the problem of irregular migration in the Central Mediterranean.

The Human Rights Dimension

The collaboration between Italy and Libya in preventing migration across the Mediterranean has officially been declared as "historic" and as a model to be followed by other European countries. However, the new policy has

also been sharply criticized by UN bodies and various human rights organizations alike. UNHCR, Human Rights Watch and other organizations have pointed out that pushing back intercepted migrants to their point of departure is incompatible with the Geneva Refugee Convention, as potential refugees are thus effectively prevented from lodging an application for political asylum. Moreover, externalizing migration control towards Libya seems particularly problematic, given that the country has not signed the Geneva Refugee Convention, and abuses of undocumented migrants are reportedly widespread in Libya.

To some extent, EU countries seem to be aware of the problematic nature of their new policy, and both Malta and Italy have suggested that an UNHCR office should be established in Libya to deal with asylum applications. While creating a system whereby prospective asylum seekers can effectively apply for political asylum already before they embark on a hazardous journey across the Mediterranean might indeed be a sensible solution to the current migration crisis, it remains to be seen whether or not this new policy will not ultimately come at the expense of the rights and security of the would-be immigrants seeking to reach the EU from the south.

Dr. Derek Lutterbeck is lecturer in international history and deputy director of the Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, University of Malta.

Jean-Pierre Cassarino*

Mobility Partnerships: Rationale and Implications for African-European Relations

Mobility packages were initially introduced in late 2006, when the EU and its Member States were called on to reflect upon the possibility of implementing circular migration schemes in cooperation with third countries, as a result of the November 2006 EU-Africa Declaration on Migration and Development. Mobility packages were defined as agreements concluded “with a number of interested third countries which would enable their citizens to have better access to the EU.” The following year, mobility packages were renamed mobility partnerships, probably to stress the joint management and ownership of the initiative and the sharing of mutual commitments between the EU and selected third countries.

Mobility partnerships could be viewed as a political framework, based on a form of *quid pro quo*, encompassing an array of issues ranging from development aid to temporary entry visa facilitation, temporary migration schemes and the fight against illegal migration. They have been presented as a “novel approach” capable of enhancing the cooperation with third countries of origin and transit.

As a prerequisite for explaining the rationale for mobility partnerships, this article sets out to analyze the broader policy framework, i.e., the Global Approach to Migration (GAM), which has been conducive to their adoption. Then, it briefly analyses how mobility partnerships are configured and whether additional factors or preconditions need to be considered to enhance their impact and durability in terms of development.

A necessary compromise

It could be argued that the conclusions of the December 2005 Brussels European Council leading to the adoption of the Global Approach to Migration (GAM) and “priority actions focusing on Africa and the Mediterranean” results from a learning process. More precisely, it stems from the gradual awareness that circumstances, in their broadest sense, and power relations between the EU and its Member States, on the one hand, and Mediterranean and African third countries, on the other, have changed substantially over the last ten years. Three main factors have been conducive to a new compromise.

Pragmatism

The first one relates to the adoption of a more pragmatic approach to migration management by recognizing that “international migration will continue” and that relations with third countries of transit and origin had to be very much improved in order to induce or persuade them to become more cooperative in the field of migration and border management. This pragmatic vision, based on an array of *ad hoc* incentives and compensatory measures, is enshrined in The Hague programme which was adopted in late 2004.

Changed power relations

The second factor pertains to changed power relations. It could be viewed as a direct (and perhaps unintended) consequence of the aforementioned pragmatic approach. Whereas cooperation in the field of migration management, particularly regarding the expulsion and redocumentation of unauthorized migrants and rejected asylum-seekers, remains to be further improved, substantial progress has been achieved in the field of border management. Actually, various Mediterranean and African third countries have become proactively involved in the reinforced control of the EU external borders.

Incidentally, the bilateral and multilateral cooperation on border controls has been conducive to unprecedented links of interdependence between law-enforcement agencies in receiving sending and transit countries. Moreover, these joint initiatives have not only allowed some Mediterranean and African countries to play the efficiency card in migration talks, they have also allowed them to acquire a strategic position on which they can capitalize. In other words, some North and West African countries are now in a position to act as key and equal players in migration talks, expressing their own views, expectations and conditions regarding the strategy that the EU and its Member States plan to adopt on migration management. This empowerment has become more and more perceptible in Euro-African migration talks, particularly since the two Euro-African minis-

terial conferences which were held in Rabat in July 2006 and Tripoli in November 2006.

Member States' concerns

A complete picture of the need for a new compromise cannot limit itself to pragmatism and to the empowerment of some third countries. Also, various Member States started to express growing concern about the progress made by the European Commission (EC) in the fight against unauthorized migration while questioning the EC mandate to negotiate community readmission agreements with some third countries, owing to the slow process of negotiation.

The foundation of the G5 (today's G6) in 2003, which gathers together the Ministers of the Interior of France, Spain, the United Kingdom, Italy, Germany and Poland (since 2006), the signature of the Prüm Treaty on 27 May 2005 by Austria, Belgium, France, Germany, Luxembourg, the Netherlands and Spain, which is aimed at stepping up cross-border police cooperation and exchanges between Member States' law enforcement agencies with a view to combating organized crime, terrorism and illegal migration, the open letter written in September 2006 by eight heads of state and government (Cyprus, France, Greece, Italy, Malta, Portugal, Slovenia, Spain) to the former Finnish Presidency of the Council of the European Union, calling for reinforced common concrete actions aimed at countering mass arrivals in Southern Europe, including enhanced assistance in the control of the EU external borders in the Mediterranean, and more recently, the January 2009 document addressed by Cyprus, Greece, Italy and Malta (the named "Quadro group") to the current Czech Presidency of the Council of the European Union, pressing for the conclusion and effective implementation of community readmission agreements, may be viewed as being symptomatic of the concerns that Member States have often expressed regarding the capacity of the EU institutions to deal effectively with unauthorized migration, the swift identification process of undocumented aliens and their ensuing readmission.

Faced with the perceptible empowerment of some third countries, and confronted with the aforementioned concerns of various Member States, the EU started to perform a balancing act between the security concerns of some Member States and the need to respond in a credible manner to the pressing expectations of some strategic third countries. A form of compromise had to be found

with a view to securing a modicum of operability with strategic third countries in the field of migration management.

The rationale for mobility partnerships

The analysis of the aforementioned contingencies is important to understand the rationale for mobility partnerships. The latter have, to some extent, been conceived to respond to this changed situation while forming an integral part of the Global Approach to Migration. Mobility partnerships are tailor-made and encompass a broad range of issues ranging from development aid to temporary entry visa facilitation, circular migration schemes and the fight against illegal migration, including the issue of readmission. They are selective in that they are addressed to those third countries once certain conditions are met, such as cooperation on illegal migration and the existence of "effective mechanisms for readmission".

The EU's attempt to link mobility partnerships with cooperation on readmission reflects how this issue has become a central component of its immigration policy. This conditional link is also stressed in the European Pact on Immigration and Asylum which has been sponsored by France and endorsed by the 27 EU Member States in October 2008.

However, additional factors explain this conditionality. First, readmission is all the more central for the EU and its Member States as the control of the European external borders and border restrictions affect the fluid and repeated back and forth movements inherent in the mobility of people. The EU and its Member States are aware of the fact that, because of border restrictions and the difficult access to labour markets in destination countries, migrants might be tempted to extend their stay abroad or to overstay and become irregular. Second, the resilient differentials in standards of living, economic development, working conditions, welfare and political governance between origin and destination countries cannot be overlooked. Third, countries of origin might be tempted not to respect their commitment, above all when it comes to dealing with the readmission and redocumentation of their nationals. This explains why mobility partnerships are assessed on a regular basis by the parties involved.

Since late 2007, the Commission has been invited by the Council to launch pilot mobility partnerships with a

number of countries. Cape Verde and Moldova signed a partnership with the EU in June 2008, and additional mobility partnerships are currently being negotiated with Georgia and Senegal.

There is no question that the implementation of mobility partnerships is of great political importance, for they are expected to mark a paradigmatic “shift from a primarily security-centred approach focused on reducing migratory pressures to a more transparent and balanced approach”, as stated in an EC communication dated 8 October 2008, based on the formulation of reciprocal commitments and on concrete steps to strengthen the link between migration and development.

However, as far as they are specifically concerned, the reciprocity of commitments does not mean that the contracting parties benefit equally from the conclusion and implementation of these new cooperative agreements.

Preconditions

It is too early to assess the impact of mobility partnerships. As explained before, mobility partnerships stem from the consolidation of a new compromise generating high expectations from both the Member States and third countries in general. At the same time, their adoption reflects the growing awareness, shared by the EU and its Member States, that, in order to secure the effective co-operation of key third countries, additional accompanying measures will have to be devised. These were clearly considered in the October 2008 EC communication on strengthening the Global Approach to Migration. They pertained to the development of mechanisms matching the supply and demand of labour; the portability of pension rights; labour market integration mechanisms; vocational training and skills development.

Never before has the relevance of these four interrelated measures been so strong in terms of political and social analysis, advice and solutions to sustain the rights of migrant workers and their contribution to poverty reduction and development at home.

Mobility partnerships constitute a new generation of temporary labour migration schemes whose effective implementation is not only contingent on enhanced cooperation with selected third countries. It also depends on the extent to which such partnerships will respond to labour migrants' aspirations for employment opportunity, increased incomes, skill acquisition, equal treatment and

rights. The responsiveness to these issues will determine the developmental impact of mobility partnerships as well as their durability and replicability in other systems.

Similarly, concrete mechanisms supporting a rights-based approach to the integration and reintegration of temporary migrant workers who will benefit from mobility partnerships will soon become critical. The role of labour union and employers' representatives in the implementation of mobility partnerships should be more fostered. They are, by definition, key actors in the practical and sound development of such partnerships. Whereas a lot of emphasis has been put on the need to secure the temporariness of labour migrants' stay abroad, further action should be considered to sustain their temporary integration and ensuing reintegration back home. In this respect, reintegration – i.e. the process through which migrants take part in the social economic, cultural and political life of their countries of origin – is mentioned as a core issue in the current development of mobility partnerships.

However, their effective implementation will necessarily call for a revised approach to reintegration and return. Since the early 2000s, the return policies of the EU and its Member States have been predominantly, if not exclusively, viewed as instruments with which to fight unauthorized migration. This vision has been detrimental to the exploration of the link between return and development. Because of this security-oriented approach, return has been narrowly defined as the end of the migration cycle. This may explain why accompanying measures to support the social and occupational reintegration of migrant workers have been virtually overlooked so far.

Promoting a two-pronged approach to mobility partnerships based on the interrelationship between integration in the host country and reintegration in the home country would certainly foster the development impact of these new agreements. The two migratory stages are known to be closely interrelated.

Dr. Jean-Pierre Cassarino coordinates the Multi-sector Programme on Labour Migration at the International Training Centre of the International Labour Organisation Turin. Also, he directed the MIREM project on return migration at the European University Institute, Florence.

*The opinions in this article expressed are those of the author and do not necessarily reflect the views of the International Training Centre of the International Labour Organization (ITC-ILO, <http://www.itcilo.org>).

Selected EU Sources

Commission of the European Communities. 2009. Third Annual Report on the Development of a Common Policy on Illegal Immigration, Smuggling and Trafficking of Human Beings, External Borders, and the Return of Illegal Residents. SEC(2009) 320 final, Brussels.

Commission of the European Communities. 2008. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Strengthening the Global Approach to Migration, Increasing Coordination, Coherence and Synergies. COM(2008) 611 final, Brussels.

Commission of the European Communities. 2007. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: On Circular Migration and Mobility Partnerships between the European Union and Third Countries, COM(2007) 248 final, Brussels.

Commission of the European Communities. 2007. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union, (COM(2007) 247 final, Brussels.

Commission of the European Communities. 2006. The Global Approach to Migration One Year On: Towards a Comprehensive European Migration Policy, COM (2006) 735 final, Brussels.

Commission of the European Communities. 2006. The Global Approach to Migration One Year On: Towards a Comprehensive European Migration Policy, COM (2006) 735 final, Brussels.

Gabriele Del Grande

Guantanamo Libya. The New Italian Border Police

TRIPOLI - The iron door is closed. From the small loop-hole I can see the faces of two African guys and one Egyptian. I can't stand the acrid smell coming from the holding cells. I ask them to move to let me see. The room is three meters per eight. There are some thirty people inside. Piled one over the other. There are no beds, people sleep on the ground on some dirty foam mattresses. Behind, on the walls, somebody has written Guantanamo. But we are not in the U.S. base. We are in Zlitan, in Libya. And the detainees they are not terrorists, but immigrants arrested south of Lampedusa.

People push behind the door. They have not been receiving any visits since they were arrested. Someone raises the voice: "Help us!" A young man puts the hand out of the loophole and hands me a piece of cardboard. There is written a telephone number, by pen. The prefix is that of Gambia. I put it in my pocket, hiding it from the police. His name is Outhman. He asks me to tell his mother he is still alive. He has been locked in this prison for the last five months. Fabrice instead spent here nine months. Both of them were arrested during police raids in the immigrants' neighbourhoods in Tripoli. For several years Libya has been committed to patrol the European southern border, with any means. In 2003 Italy signed an agreement with Qaddafi and sent overseas motorboats, cars and bodybags, funding detention centres and deportation flights. Since then, tens of thousands of immigrants and refugees every year are arrested in Libya and held in such inhuman conditions.

"People are suffering here!"

"People are suffering here! The food is bad, and the water is dirty. We are sick and there are pregnant women." Gift is 29 years old. She is from Nigeria. She was arrested three months ago, while she was walking with her husband on the street. They left two children in Tripoli, she said. She is not allowed to call them. Her husband has been repatriated the previous week. She is still here, alone, wearing the same clothes she had when she was taken prisoner. Before, she has been living in Libya for three years, working as a hairdresser, and she didn't have any idea to cross the sea towards Italy, as many of the other immigrants who are here.

It is not the case of Y. He really dreamed of Europe. He is Eritrean and he deserted the army in order to seek for political asylum in Europe. Apprehended at sea by the Libyan police he was locked here in Zlitan. Before entering in the office of director Ahmed Salim, a policeman whispers something to him. When we ask him about the conditions of the prison, he answers with a trembling voice: "Everything is good." He is frightened. He knows that if he says something wrong he will be beaten. The director smiles in front of him and grants us he will not be deported. Within the next week he will be transferred to the detention centre of Misratah, 210 km east of Tripoli, where all the Eritrean refugees are concentrated.

The first time I heard about Misratah it was in the spring of 2007, during a meeting in Rome with the director of the High Commissioner for Refugees (UNHCR) in Tripoli, Mohamed al Wash. Few months later, in July 2007, thanks to an Eritrean association, we managed to make telephone contact with a group of the 600 Eritrean prisoners. They complained about the overcrowded conditions, the lack of hygiene, and their precarious state of health, particularly for pregnant women and babies. They also accused some police officers of sexual harassments. At that time, Amnesty International had already expressed its deep concern about the deportation of Eritreans arrested in Libya. And on September 18th 2007, the Eritrean diaspora organized demonstrations in major European capitals to support them.

Eritrean diaspora pass through Lampedusa and Malta. Since 2005 at least 6,000 refugees from the former Italian colony have landed on Sicilian shores, fleeing Isaias Afewerki's dictatorship. The situation in Asmara continues to be critical. Amnesty International denounces arrests and harassment of opponents and journalists. And the tension with Ethiopia remains high, so that at least 320,000 Eritreans are forced to the military service for an indefinite period, in a country of 4.7 millions inhabitants. Every year many desert the army and run away to rebuild their lives. Most of them stop in Sudan, more than 130,000 people. The others instead cross the Sahara, reach Libya and take a boat to Europe. Menghistu is one of them. During the travel, he ended in the hands of Libyan police.

Deported inside a container

"With us, in the truck, there was a four years old child, with his mother. We were crammed like animals inside the lorry, with no air and no space to move. I wondered how a child could be put in these conditions. Inside the container it was very hot. The travel took 21 hours, from 4 pm to 1 pm the following day. They didn't give us anything to eat. People urinated one in front of the others. When the drivers stopped to eat, we put the child near to the narrow windows of the container. His name was Adam. Finally we arrived in Kufrah. When I got out I stole some bread which was hung outside the container. We had not eaten since the previous day. We were 110 persons, including four years old Adam and his mother".

Menghistu is not the only one who has been locked inside a container and deported. In Libya this is quite normal. Containers are used to sort migrants who have been arrested on their way to Europe to the different detention camps. There are three kinds of containers. The smallest is a pick-up car, the medium is the equivalent of a mini van. The biggest, though, is a real container, blue colour, with three small windows on each side, pulled by an articulate lorry.

The first time I heard about migrants deported inside the containers, it was in spring of 2006, during an interview with an Eritrean refugee in Italy. At that time I didn't want to believe him. The images of hundreds of men, women and children locked inside an iron box in order to be concentrated in a detention camp, without having committed any crime, and then deported, reminded me of the ghosts of the Second World War. It was too harsh to be true. But the image of the containers came again, as prove of authenticity, in all the stories of refugees passing through Libya I met. Until I was able to see with my own eyes those containers, used mainly to deport people arrested in the northern cities towards the detention camps in the desert, in the south, in Sebha and Kufrah.

From Kufrah to hell

Mohamed Tarnish is the president of the Organization for Human Rights, a Libyan NGO funded by the Foundation of Saif al Islam Qaddafi, the firstborn of the Colonel. We meet him at Sarayah Coffee, near the Green Square, in Tripoli. Since several years, this organization has been fighting for the improvement of the conditions of the Libyan prisons and has made the government release more than 1,000 Libyan political prisoners. From 2006, the NGO got access to some of the detention centres for

immigrants. They have visited seven of them. Tarnish can't speak freely because with us is an official from the foreign media office of the Libyan government. Anyway he makes us understand that the centre in Kufrah is actually the worst one: old facilities, very overcrowded, without any health care and with a very bad quality of food.

To understand what Tarnish exactly means, I reread again some interviews I did with Eritrean and Ethiopian refugees in 2007. "We were 78 people in a cell 6 per 8 meters" - "We slept on the floor, the head near the neighbours" feet" - "We were so hungry. A plate of rice could be shared by eight people" - "In the night police brought me in the courtyard. They asked me to do push ups. But when I wasn't able to go on, they started kicking me and cursing me and my Christian religion" - "We shared one bathroom in 60 people, so that in the cell there was a permanent bad smell. It was impossible to wash ourselves"- "There were lice and fleas everywhere in the mattress, in the clothes, in the hair" - "Sometimes police entered the room, took a woman and raped her in front of the group". It is the portrait of hell. But also a place for business: since a couple of years, the police has been selling detainees to the smugglers who will take them to the Mediterranean. The price for a man is around 30 libyan dinars, about 18 euros.

"Just a Health Care Centre"

I've never been allowed to visit the centre in Kufrah and I have not been able to verify personally its conditions. However, the fact that all the refugees I spoke with in the last three years told me about a place of abuses, violence and tortures, gives me reason to believe that the statements are true. In 2004 the European Commission reported that Italy was funding the building of a detention centre in Kufrah. In 2007, the Prodi government denied this, claiming that Italy was financing just a health care centre. Actually it doesn't make such a big difference. The point is a different one. Since 2003, Italy and the European Union are cooperating with Libya to fight migration. Now, the question is: why does everybody pretend they do not know what African migrants are suffering there?

In 2005, the former director of the Italian secret service (SISDe), Prefect Mario Mori, informed the Italian Parliament: "Undocumented migrants in Libya are caught like dogs" and put in centres so overcrowded that "po-

licemen must wear a dust mask on the mouth because of the nauseating odours". But at the Ministry of Interior they already knew it. Actually since 2004 the Italian police are training their Libyan colleagues in fighting immigration. And some high officials of the Ministry of Interior have visited at different times the detention centres in Libya, including the one in Kufrah. But the silence was imposed over the reality. The same hypocrisy has been shown by the European Union. In a report of 2004, the European Commission defined the conditions of detention camps in Libya as "difficult" but at the end "acceptable in the light of the general context". Three years later, in May 2007, a delegation of Frontex visited the south of Libya, including the prison of Kufrah, to lay the foundations for a future cooperation. Try to guess what they wrote: "We appreciated both the diversity as the vastness of the desert". Not a single word instead about the conditions in which refugees and migrants are being held down there.

On May 15 2009, joint Italian-Libyan patrols started. All people intercepted at sea will now be deported to Libya.

An Italian lawyer, Anton Giulio Lana, with the support of the Italian Council for Refugees (Cir) announced he will appeal for his clients to the European Court for Human Rights, 24 Eritreans and Somalis, part of the first group of 527 people deported to Libya between 7th and 10th May 2009. In 2005 the ECHR had stopped the collective deportations from Italy to Libya. Today it's difficult to say what will happen, since the vice president of the European Commission, Jacques Barrot, is backing Italy announcing that the readmission of people in Libya is a "usual" practice. And if 75% of people landed in Lampedusa in 2008 apply for asylum (and 50% of them got it!), it does not seem to be a problem.

Gabriele Del Grande is a freelance journalist based in Rome. He works for the news agency "redattore sociale". In 2006, he founded *Fortress Europe*, a media observatory for the victims of irregular migration.

(<http://fortresseurope.blogspot.com/>).

Mustafa O. Attir

Libya's Border Management System: Mission Impossible

The European Union is busy these days trying to develop an adequate system of border surveillance aiming to reduce illegal migration entering undetected the EU across the Mediterranean. The majority of those who attempt entering Europe using this route start from Africa. They are from both North Africa, sub-Saharan Africa, and from a number of countries from South East Asia who entered Libya legally. Libyan citizens do not participate in such activity. On the other side, Libya, according to the international media, is today the major exporting country of illegal migration to EU. Many questions come to mind:

How has this happened? What are the variables which made Libya play such a role? When did playing such role begin? Is it a direct result of conflicting foreign policy decisions which led to so many social problems, illegal human trafficking being just one of them? Are such activities part of international criminal organizations involved in migrant smuggling? If so, are there Libyan officials involved? If so, do those Libyan officials act according to official policy or do they act in this way because of wide spread of corruption? Did Libyan authorities understand that uncontrolled movement of illegal immigrants to and through Libya has reached the level of a national crisis? If so, will Libya be ready to co-operate with EU on illegal immigration?

It is very important to develop answers for such questions before asking the most important question the European Surveillance system agency may raise: How can Libya play a positive role to help the agency fulfilling its major goal?

Libya with its 1,759,540 sq km is the fourth largest country in the continent. Its borders extend to 6118 km.; first 1115 km. with Egypt, then 1055 km with Chad, 982 km with Algeria, 459 km with Tunisia, 383 with Sudan, 354 km. with Niger, and 1770 km. as a coastal border. Because the country is mostly desert, has no lakes or rivers and its annual rain fall is very low, its population does not exceed six millions. Thus the country is under populated. However, this size of population is the largest in the history of the country. In addition to the country's geographical characteristics, the country before the discovery of oil has no important natural resources. Therefore poverty has been the main characteristic of Libya for so many centu-

ries. During those centuries foreigners did not seek entrance to Libya; instead Libyans looked for income in other rich regions. This situation changed dramatically, and Libya became one of the most attractive countries for work or investment.

Illegal migrants may enter using any of the international borders. However, according to the most recent official statement on the issue the majority of sub-Saharan Africans enter Libya via Niger, the country which has the shortest land borders with Libya. It should be emphasized that families living on any side of the international land borders belong to the same tribes. Therefore, members of these families have through history moved freely across borders. But they usually did so to visit relatives and stay for some time and then go back. However they may stay just for few weeks, few months or even years.

Oil makes Libya a country of destination

The commercial search for oil began during the fifties of the last century. By 1961 Libya exported its first barrel of crude oil. Revenues from exporting crude oil were modest, but they grew larger every year. Within few years the country became one of the world's most important oil producing countries, with the largest per capita income in Africa, and began playing the role of a country of destination. Because the country lacks expertise in every field and skilled and unskilled workers, a law was passed under the title of Number 17 of the year 1962 which regulates the procedures foreigners have to follow to enter the country to work and reside. It is expected that foreigners - when their contracts expire - go back to their home countries. However there are those who preferred to extend their residence. Some of them stayed for few years, others for ever. Because from the first few days of political change which took place on the first of September, the new rulers declared Libya is the land for all Arabs. It followed that Arabs did not need official entry visas, in the case of Egyptians they did not even need to have a passport; it was enough to have any type of identification card. Soon the number of non Libyans exceeded one million and talk was that there were even more than two millions. The majority were Egyptians but there were citizens from

Palestine, Jordan, Lebanon, Syria, Tunisia, Algeria, Morocco, Mauritania, and Sudan.

The policy of Pan-Arabism did not last for ever, and has been exchanged by Pan-Africanism. Almost the same procedures were followed. And the country became full with sub-Saharan Africans. They did not come only from neighbouring countries; instead they came from every corner of the continent.

Sub-Saharan Africans came to Libya to work and save money to send to their families. Many cross the borders not through official land border checkpoints, stay mainly within the Southern boundaries, then return to their towns. There is no way to know how many entered, and how long they stayed. But human movement across borders does exist, and has to do with trade or performing certain tasks. Some continue the trip up North. They, too, look for work, save money to support their families or/ and start private businesses. Members of this group are illegal migrants, but only in relation to Libya. EU officials do not talk about members of this group, nor are interested to discuss the so many social problems inflicted on the Libyan society.

Libya's experience with illegal migrants is not a new phenomenon, its history stretches over the last forty years. Lately some of these migrants come with Europe on their mind deciding to use Libya as a transit country, and some Libyans learnt how to play the role of migrant smugglers. According to EU officials dealing with illegal migration, Libya's contribution to the problem of illegal migration across the Mediterranean Sea is rather large.

A mixed perception

There are almost daily boats fully loaded with Africans attempting to reach European shores illegally. Usually these boats get into trouble because they are poorly equipped, hundreds of the passengers drown. When these accidents are reported in the news there reference is made to Libya as the country of departure. On the other side once a while there will be reference to Libya as the country which harbours international criminals who deal in the trafficking of illegal migration. In many cases one may infer from the news as if certain Libyan officials are part of such criminal rings, and working in accordance with official policies.

Many variables played important roles in developing such an assumption. Certain accidents involved more one

explosion of a commercial airplane and in entertainment places. International media referred to Libya as behind all those accidents. The country was classified by the West as one which harbours terrorists and is involved in terrorist activities all over the World. The United States and European countries argued in the United Nations Security Council for sanctions against Libya. The council did so in 1992. Sanctions included air embargo, and the country was excluded from many world activities.

On the day the UN implemented the sanctions Libya sent its commercial planes to Arab airports. All Arab neighbouring countries closed their air space to the Libyan airplanes, and all had to return to Tripoli. Planes already in other airports were grounded, and their staff had to leave them and return home. From that day Libya turned its back to Arab countries and the road towards sub-Saharan Africa began. Instead of Libya as land of all Arabs, the new slogan became "Libya is part of Africa", and the international boundaries of the African continent the outcome of colonial policies. This became part of past history, Africans should move freely within Africa. In order to make such a slogan practical, an open door policy has been applied to sub-Saharan Africa. In no time the number of black Africans reached hundreds of thousands. Officials were instructed not to stop Africans for identification checking. Many entered the country legally, while others entered the country not through official checkpoints. Accordingly, there is no way to know at any given point in time how many black Africans are living in the country.

It is a fact that boats stuffed with illegal African migrants leave from certain Libyan ports. That so many human tragedies happen every day and every week is also a fact. Is this all because of Libya's lack of cooperation? If so, the reasons behind this behaviour are worth pursuing, and to be discussed in detail. Those who are dealing with this problem on the European side refer to certain Libya's policies such as the open-door policy toward foreigners. But it should be emphasized that such policy has been in place during the last forty years, while illegal migrants trips from Libya's shores is a new phenomena. Therefore, one should look for other reasons rather than the open door policy. Variables worth to look at include cooperation between all neighbouring countries, adequate equipment and facilities to enhance border management effectiveness, the EU's role in developing such facilities, socio-economic situation in sub-Saharan Africa, means for implementing the Libyan law which has been passed in 2004 and has strong

penalties for illegal immigrants and those who facilitate their illegal entry, stay, and help in their attempts to cross the Mediterranean Sea. Until all previous variables are dealt with adequately, which looks today as a mission impossible, boats carrying illegal migrants and attempting to enter EU using Libya's shores will continue to operate.

Mustafa O. Attir is Professor of Sociology and Director of the Center for Sustainable Development Research at the University of Tripoli, Libya, as well as President of the Arab Sociological Association.



Centro di permanenza temporanea, 2007, Video still
courtesy francesca kaufmann, Milan

III Critical Perspectives

Frontex is of the devil, migration only knows victims, and Europe –we all know it- is a fortress. Quick conclusions and half-cooked criticism of migration and border policies in Europe are not hard to come by. But it does not help to reproduce well-meaning but misguided claims, especially if the aim is to change the status quo.

Thus, looking a bit more closely, one could find some new insights: the EU shares more features with a gated community, its border regime function more akin to a network firewall. It would show that Frontex is not Homeland Security, but nevertheless significantly impacting Europe's institutional landscape. It could reveal that migration and migrants' struggles have a deeper impact on the constitution of European societies than superficially assumed. And it could point to ways in which the fate of those "liminal people" could store perspectives for a continent truly without borders.

- **Vassilis Tsianos** and Aida Ibrahim doubt whether the commitment to linking migration and development within the "Global Approach to Migration" is more than just words.
- **Henk van Houtum** and **Roos Pijpers** argue that the European Union is less a fortress and shows more resemblance with a gated community- an intricate system based on fear, judging on economic reasons who is allowed to enter and who to stay out.
- **Bernd Kasperek** shows how a too superficial critique of Frontex plays into the agency's hands. A better understanding of the specific modes of European politics is called for.
- **Juliane Karakayali** and **Serhat Karakayali** present migration as a powerful social movement which unsettles Europe with the possibility of a new politics without fixed identities.

Vassilis Tsianos und Aida Ibrahim

Don't believe the hype!

Bordermanagement, Development und der Boomerang-Effekt

Seit dem 15. Mai hat sich die flüchtlingsrechtliche Situation auf dem Mittelmeer dramatisch geändert. Dieses Datum lanciert Berlusconi als den magischen Eintritt in eine neue Ära der Migrationskontrolle unter italienischer Ägide. Sein zynisches *mare nostrum*, die Aussetzung des Non-Refoulements und die Installierung einer katastrophalen Lagerabschiebungsroute von Lampedusa nach Libyen wurden schon im Jahre 2005 vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte unterbunden. Doch dieses Mal scheint er ein anderes Projekt als seine üblichen populistischen Provokationen zu verfolgen.

Mit unserem Beitrag wollen wir auf die Entstehung eines neuen migrationspolitischen Paradigmas hinweisen, das im Namen eines liberalen „Global Approach to Migration“, „zirkuläre Migration“, „Bordermanagement“ und „Entwicklungspolitik“ zu restriktiven Operationsfeldern einer europäischen Geopolitik des „re-borderings“ verwandelt. Dabei stellt die Dynamik nationaler bzw. binationaler Migrationssysteme, wie das zwischen Italien und Libyen, einen autoritären Hegemonieanspruch Italiens im Prozess der Europäisierung der Migrationspolitik dar. Dabei rekurren wir auf die Untersuchungen des Schengener Raumes vom kanadischen Grenztheoretiker William Walters. Er argumentiert, dass die Aufhebung von Staatsgrenzen innerhalb der EU (de-bordering) mit einer partiellen Schaffung von Grenzen (partial re-bordering) einhergeht, wobei die Überschreitung der gemeinsamen Grenze selektiv kriminalisiert wird (Walters 2006).

In einem ersten Schritt werden wir die kontrollpolitischen Verstrickungen von „Bordermanagement“ und „Entwicklungspolitik“ diskutieren. In einem zweiten Schritt beschreiben wir am Beispiel des italienisch-libyschen Bordermanagements, wie der Versuch seitens der EU die Bedingungen der Zusammenarbeit zu definieren, in einem unintendierten „Boomerang-Effekt“ die Beharrlichkeit postkolonialer Kritik zum Vorschein bringt.

„The Migration-Development-Nexus“

In ihrem Artikel „The Migration-Development-Nexus“ untersuchen die Politologinnen Sandra Lavenex und Rahel Kunz, welche Faktoren zur Verlinkung von Migration und Entwicklung innerhalb des Vergemeinschaftungsprozesses der Europäischen Migrationspolitik geführt haben und inwiefern eine tatsächliche „orientation of the dominant migration policy-frame within the EU towards the realization of a migration-development nexus“ stattgefunden habe (Lavenex/Kunz 2008: 439). Sie zeigen auf, dass der Zusammenhang von Migration und Entwicklung in Internationalen Organisationen wie der International Organisation for Migration (IOM), der ILO und im Kontext der Vereinten Nationen (UN) bereits seit den 1990er Jahren diskutiert wird, während diese Verbindung ab 2003 unter dem Aspekt der entwicklungspolitischen Relevanz von Rücküberweisungen auch von der Weltbank aufgegriffen wird. Für die Europäische Union stellen sie fest, dass erst seit 2005 „development as a goal in itself has become linked with the issue of migration.“ (Lavenex/Kunz 2008: 9). Lavenex und Kunz vertreten die These, dass die Einführung des „Migration-Development-Nexus“ zwar zu einer Diskursverschiebung geführt hat, die Europäische Migrationspolitik auf der Ebene der Implementierung jedoch weiterhin von der Prämisse der restriktiven Migrationskontrolle geleitet wird.

Wir möchten in Anlehnung zu Lavenex/Kunz diese erstmals im „Global Approach to Migration“ propagierte Diskursverschiebung mit dem Ansatz des „Re-Borderings“ betrachten. Dazu stellen wir die These auf, dass der „Migration-Development Nexus“ in der Praxis nicht zu einer entwicklungspolitisch geleiteten Neukonzipierung der Europäischen Migrationspolitik geführt hat (oder führen wird), sondern nach wie vor als primäres Ziel die Bekämpfung der als Bedrohung definierten „illegalen“ Migration unter dem Aspekt der Sicherheit verfolgt und somit als „Re-Bordering“ auf der Policy-Ebene der Vergemeinschaftung zu verstehen ist.

In einer Mitteilung der Kommission von 2002 wird zum ersten Mal der Versuch unternommen, die Verbindung von „Migration and Development“ zu konkretisieren.

Den Rahmen dafür bildete die angestrebte Integration von migrationspolitisch relevanten Themen in die Außen- und Entwicklungspolitik der EU. Dabei wird „Development“ als Mittel zum Zweck der „Steuerung von Migrationsströmen“ in die EU-Länder begriffen.

Drei Jahre später in einer erstmaligen Ausarbeitung konkreter Leitlinien zu „Migration and Development“ hat sich diese Ansicht verkehrt: „Nach Auffassung der Kommission könnten die Entwicklungsziele durch die Verknüpfung von Migration und Entwicklung beträchtlich vorangebracht werden“ (Europäische Kommission 2005, S. 2). Statt der „Steuerung von Migrationsströmen“ steht hier die Voranbringung von Entwicklungszielen in den Herkunftsländern im Vordergrund.

Deutlicher wird diese Diskursverschiebung im „Global Approach to Migration“. In einer Mitteilung der Kommission heißt es zu dieser Neukonzipierung:

„Der Gesamtansatz spiegelt wesentliche Änderungen bei der externen Ausgestaltung der europäischen Migrationspolitik in den letzten Jahren wider. Dazu zählt insbesondere der Übergang von einem in erster Linie sicherheitsorientierten Ansatz, der den Schwerpunkt auf die Verringerung des Migrationsdrucks legt, zu einem transparenteren und ausgewogeneren Konzept, das von einem tieferen Verständnis aller mit der Migration zusammenhängenden Aspekte geleitet wird und zu einer Verbesserung der Begleitmaßnahmen für die Migrationssteuerung führt, wodurch Migration und Mobilität zu positiven Kräften für die Entwicklung werden“ (Europäische Kommission 2005, S. 3).

Diese Verschiebung trägt die unmissverständlichen Spuren der Kämpfe der MigrantInnen an den militarierten Grenzen Europas. Dem „Global Approach to Migration“ ging ein informeller EU-Gipfel im Oktober 2005 voraus, bei dem in Hampton Court Maßnahmen zur „besseren Steuerung der Migrationsströme“ diskutiert wurden. Einen Monat zuvor gelang es zahlreichen MigrantInnen binnen vier Tage die Grenzzäune der spanischen Enklaven Ceuta und Melilla erfolgreich zu durchbrechen.

Angesichts dieses massenmedial global verbreiteten Ereignisses beauftragten die Staats- und Regierungschefs die Kommission damit, Maßnahmen auszuarbeiten, die in Kooperation mit Herkunfts- und Transitländern auszuführen sind. Innerhalb eines Monats nach

dem informellen Gipfel war das Aktionsprogramm „*Vorrangige Maßnahmen zur Lösung von Migrationsproblemen: Erste Folgemaßnahme nach Hampton Court*“ mit sofortigen, konkreten Maßnahmen erstellt und diente als Grundlage für den „Global Approach to Migration“, der im Dezember 2005 mit dem Fokus auf Afrika und den Mittelmeerraum vom Europäischen Rat verabschiedet wurde. Darin wird „Migration and Development“ neben der „Steuerung der legalen Migration“ und „der Bekämpfung der irregulären Einwanderung“ als eines der Kernbereiche des integrierten Migrations- und Bordermanagements hervorgehoben. Maßnahmen auf der Basis von Partnerschaften mit Herkunftsländern, die das Ziel verfolgen, „die Wirkung der Migration auf die Entwicklung zu verbessern“ werden in den Bereichen „Überweisungen in die Herkunftsländer, Stärkung der Rolle der Diaspora in den Mitgliedstaaten, Stärkung der zirkulären Migration und Erleichterung der Rückkehr ins Herkunftsland, sowie Minderung der Nachteile des Braindrain“ formuliert (Europäische Kommission 2005).

„Von Jobcenter zum Bordermanagement“

Das Zentrum für Information und Migrationsmanagement (CIGEM) in Bamako (Mali) gilt als Pilotprojekt und soll bei der Umsetzung dieser Maßnahmen mitwirken. Zunächst als „Jobcenter“ betitelt, wurden die Grenzen dieser Einrichtung schnell klar: das Zentrum kommt einer seiner wichtigsten Aufgaben nicht nach, nämlich dem Informieren und Beraten über legale Einreisemöglichkeiten. Angesichts der Tatsache, dass die Mitgliedsstaaten die Kompetenzen für legale Einwanderung nach wie vor nicht an die EU abgeben wollen, was in einer Mitteilung der Kommission zu zirkulärer Migration und Mobilitätspartnerschaften (Europäische Kommission 2007) wiederholt deutlich wird, treten wohl eher diejenigen Aufgaben für das CIGEM in den Vordergrund, die der Bekämpfung „illegaler“ Migration zuzuordnen sind. Denn nicht zuletzt bestehen diese neben der Eingliederung abgeschobener MigrantInnen auch in der Aufklärung potentieller MigrantInnen über die Gefahren und Risiken „illegaler“ Migration.

Die MigrationsforscherInnen Jill Jana Janicki und Thomas Böwing, die während der Eröffnung des CIGEM in Bamako die Implementierung der Maßnahmen im Bereich „Migration and Development“ in Westafrika untersucht haben, bestätigen diese Einschätzung: „Eine vermittelnde Funktion für legale Arbeitsmigration in die EU bzw. innerhalb Westafrikas ist bisher lediglich nur konzeptionell vorhanden.“ Sie sehen in dem „positiven“

Ansatz des Migrationsmanagements vielmehr die Entwicklungshilfe als „ein Instrument zur Disziplinierung“ der Herkunftsländer im Rahmen der Verhandlungen von Rückübernahmeabkommen (Janicki/ Böwing 2008).

Dies ist im Zusammenhang der Kooperation mit Drittländern bereits in den Schlussfolgerungen des Treffens in Sevilla formuliert (Europäischer Rat (Sevilla) Tagung vom 21. und 22. Juni 2002, Schlussfolgerungen des Vorsitzes: 11) und empirisch für die Türkei (Transit Migration Forschungsgruppe, 2007), für Tunesien (Cuttitta, 2006) und Libyen (Andrejievitz, 2006) ausführlich untersucht worden. Allerdings ist diese Konditionalität nicht einseitig zu Gunsten der EU-Mitgliedsstaaten zu lesen, wie die Kulturanthropologin Sabine Hess überzeugend darstellt: „One boomerang effect can be seen in the fact that countries of transit and origin themselves more and more play the „migration card“ in international and economical negotiations.“ (Hess, 2008).

Der Boomerang-Effekt: Die Migrationskarte spielen

In dem Zusammenhang ist auch der schnelle Imagewechsel Libyens vom „Schurkenstaat“ zu einem der wichtigsten Kooperationspartner der Europäischen Union zu betrachten. Italien unterzeichnete schon im Jahre 2000 das erste Abkommen zu gemeinsamen Bekämpfung des Terrorismus, der organisierten Kriminalität und der Illegalen Migration, welches 2004 zur Unterzeichnung des Rückübernahmeabkommens führte. Auf dieser Basis nahm Italien den Verstoß gegen das Non-Refoulement in Kauf, welcher mit den Massenabschiebungen nach Libyen binnen 48 Stunden ohne Aufnahme des Asylanspruchs stattfand, obwohl Libyen nicht über ein Asylsystem verfügt bzw. nicht mal die Genfer Flüchtlings Konvention ratifiziert hat.

Im November 2006 wurde mit der EU-Afrika Ministerkonferenz zum Thema „Migration and Development“ in Tripolis ein weiterer symbolträchtiger Normalisierungsschritt gemacht, wobei Italien eine Vorreiterrolle spielte. Während aber zwischen 2004 und 2006 die Kooperationspolitik mit Libyen noch unter dem Druck des vom Europäischen Gerichtshof angemahnten menschenrechtlichen Vorbehalts stand, vollzog sich ein Jahr danach im Rahmen der Frontexoperation Nautilus, so die Grenzforscherin Silja Klepp, eine Wende „auf der Ebene der operativen Kooperation, die einen

demokratischen Entscheidungsfindungsprozess außen vor lässt“ (Klepp, 2009, S.9, vgl. auch Kasperek, 2009).

Am 29. Dezember 2007 unterschreiben beide Länder den Vertrag zur Zusammenarbeit auf See, womit die Grundlage für das Patrouillieren der italienischen Marine in libyschen Gewässern und das Zurückdrängen migrantischer Boote geschaffen wurde. Zudem kam Italien im letzten Jahr der Forderung Libyens nach, die bereits seit 40 Jahren im Raum stand und unterzeichnete ein Abkommen zur Entschädigung, das die ehemalige Kolonialmacht verpflichtet über 20 Jahre verteilt 3,4 Milliarden Euro in Form von Projektinvestitionen zu zahlen.

Doch das Transitland Libyen ist alles andere als ein „Entwicklungsland“. Sowohl die reichen Ölvorkommnisse aber auch sein Stellvertreterstatus in der afrikanischen und arabischen Welt in Sachen einer postkolonialen Kritik gegenüber dem Westen machen Libyen zu einem der zentralen Kooperationspartner der Schengener Bürokratie, und zum Protagonisten eines bilateralen Wirtschafts- und Migrationsraumes mit Italien, der die Topographie der Migrationsrouten im Mittelmeerraum neu kartiert. Selbst die Frankfurter Allgemeine beobachtet in Libyen, allerdings ohne auf einen verschwörungstheoretischen Unterton zu verzichten, den „Boomerang-Effekt“:

„In der EU wird indessen bemerkt, es sei doch verwunderlich, dass immer dann in Lampedusa besonders viele Boote gelandet seien, wenn sich Italien und Libyen stritten. Tripolis nutze das Migrationsproblem als Druckmittel. „Jedes Mal, wenn es ein Problem mit Italien gibt, stehen am nächsten Morgen 200 Leute in Lampedusa“, sagte im Februar ein Beamter. Tripolis wiederum wirft der EU vor, allein auf die Sicherung seiner Seegrenze bedacht zu sein und die Libyer mit dem Problem der Migration zu Lande allein zu lassen.“ (FAZ vom 03.04.2009, Seite 6)

Der „Boomerang-Effekt“ der Externalisierung und Geopolitisierung der Europäischen Grenzschutzpolitik macht sich genau dort sichtbar, wo die Kooperation mit dem unsicheren Transitland Libyen von Berlusconi mit einem Gestus neokolonialer Arroganz als eine Art Pazifizierung dargestellt wird.

Doch jenseits der medialen Inszenierung einer italienischen Schengener Omnipotenzphantasie verfolgt Libyen mit der Neukartierung des mediterranischen Migrati-

onsraumes den realistischeren Plan einer geopolitischen Hegemonie innerhalb der „Euro-Afrikanischen Partnerschaft“ zu gewinnen. Dass es auf Kosten der Menschenrechte von (Transit-) MigrantInnen passiert, scheint die Schengener Migrations- und EntwicklungspolitikerInnen keineswegs zu stören.

Aida Ibrahim studiert Afrikanistik und Politikwissenschaften an der Universität Hamburg und ist Mitglied der Mappinggruppe MigMap und dem Netzwerk für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung.

Vassilis Tsianos hat an der Universität Hamburg promoviert, wo er Migrationssoziologie und Border studies unterrichtet. Arbeitsschwerpunkte: Transnationale Migration, Border Studies, Prekarisierung, Biopolitik. Mitglied von MigMap und im Netzwerk für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung.

Literatur

Andrijasevic, Rutvica (2006): [How to Balance Rights and Responsibilities on Asylum at the EU's Southern Border of Italy and Libya](#), (29.5.09)

Cuttitta, Paolo (2006): Il controllo dell'immigrazione tra Nordafrica e Italia, in: Denticio, Nicoletta/Gressi, Maurizio (Hg.), Libro Bianco: I centri di permanenza temporanea assistenza in Italia, [Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani](#), (29.5.09)

Hess, Sabine (2008): [Migration and development: a governmental twist of the EU migration management policy](#), (29.05.09)

Janicki, Jill Jana/Böwing, Thomas (2009): Europäische Migrationskontrolle in Mali: Eine empirische Analyse des CIGEM, unveröffentlichter Vortrag gehalten am 25. April 2009 in Bremen, im Rahmen der Arbeitstagung

des Forschungsnetzwerks Grenze: Funktion und Gestaltung der Grenze im Wandel, Universität Bremen.

Kasperek, Bernd (2009): Frontex und die Transformation der europäischen Außengrenze. Unveröffentlichter Vortrag gehalten am 25. April 2009 in Bremen, im Rahmen der Arbeitstagung des Forschungsnetzwerks Grenze: Funktion und Gestaltung der Grenze im Wandel, Universität Bremen.

Klepp, Silja (2009): Die Politik der Europäischen Union auf dem Mittelmeer zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz. (unveröffentlichtes Manuskript)

Lavenex, Sandra/Kunz, Rahel (2008): The Migration-Development Nexus in EU External Relations, in: Journal of European Integration 30 (3), S. 439-457

TRANSIT MIGRATION Forschungsgruppe (2007): Turbulente Ränder Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas, Bielefeld

WALTERS, William (2002): Mapping Schengenland: Denaturalizing the border, in: Environment and Planning D: Society and Space 20, 561 – 580.

[Europäische Kommission \(2002\)](#): Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern, KOM(2002) 703 endgültig, Brüssel, 3.12.2002, (29.5.09)

[Europäische Kommission \(2005\)](#): Migration und Entwicklung: Konkrete Leitlinien, KOM(2005) 309 endgültig, Brüssel, 1.9.2005, (29.5.09)

[Europäische Kommission \(2007\)](#): Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten, KOM(2007) 248 endgültig, Brüssel, 16.5.2007, (29.5.09)

[Europäische Kommission \(2008\)](#): Konsolidierung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage: für mehr Koordination, Kohärenz und Synergie, KOM(2008) 611 endgültig, Brüssel, 8.10.2008, (29.5.09)

[Europäischer Rat \(2002\)](#): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Sevilla 21.-22. Juni, (5.6.2009)

Henk van Houtum and Roos Pijpers

The European Union as a Gated Community: The Two-faced Border and Immigration Regime of the EU

*Living is easy with eyes closed
Misunderstanding all you see.
Nothing is real and nothing to get hung about.
It's getting hard to be someone, but it all works out
It doesn't matter much to me
Let me take you down, cause I'm going to Strawberry
fields
Strawberry fields forever.*
'Strawberry Fields', The Beatles (1967)

*Such a pretty house
Such a pretty garden
No alarms and no surprises
Please*
'No Surprises' Radiohead (1997)

Introduction

Over the course of time, but especially since the opening of the Internal Market, the European Union has "modernised" its immigration policies, specifically focusing on containing asylum seekers, aggressively fighting illegal migration, and extending European migration policy into countries of origin and transit.¹ The result of this renewed border policy has been an intensified closing, fortifying and policing of the external borders of the European Union.² At the same time, however, in sharp contrast to this policy of closure for some immigrants from outside the European Union, the borders of member states in the European Union are increasingly being selectively opened up for various migrant workers from third countries in order to bypass a growing scarcity of temporary, as well as permanent, labour in these member states.

This need for more economic immigration in the immediate future has recently been communicated overtly by

the European Commission (European Commission 2000, 2003, 2005). These two appearances of European migration policy, that is the simultaneous attraction of economically valuable and the rejection of allegedly market-redundant immigrants, are inherently contrasting and incredibly difficult to sustain in combination, let alone manage. In this article we argue that the key term that can be used to connect and enlighten the above-pictured paradoxical and bifurcated EU policy is "protection" (see also Engelen 2003; Hiebert 2003; Jordan and Düvell 2003). In particular, we argue that critically using the concept of protection, starting from its original economic interpretation, could well prove insightful in understanding why and how the European Union wishes to protect itself from "unwanted" immigration of so-called "fortune seekers", and what really is protected on the inside when these unwanted immigrants are kept on the outside. To this end, the paper makes the argument that in understanding the historical and political foundations of the current protective immigration policies we need to reflect further on a fear that runs through the member states; namely the fear of losing the comfort zone, which entails the fear of losing economic welfare, public security as well as social identity.

Against this backdrop of fear, we state that the well-known image and metaphor of a hermetically sealed "Fortress Europe" is erroneous as the European Union is in fact open to strategically selected immigrants who are attracted to increase the comfort. Instead, we evoke the image and representation of a gated community. For, as is the case in the current border management of the European Union, in a gated community the current capitalistic lifestyle of comfort is protected and propagated at high material and social costs. It is subsequently argued that whereas harsh realities of a hostile world outside are imagined to evaporate in gated communities, they continue to haunt the fears of those inside. Fear of immigrants will not dissolve through protection, making the present border politics of the European Union seriously questionable.

¹ Moreover, development aid is increasingly tied to agreements obligating these so-called "third countries" to take back illegal migrants, and non-EU states are being encouraged to control emigration more strictly. Furthermore, as part of the European Neighbourhood Program (ENP), practically all third countries bordering the European Union are financially sponsored to reinforce their border controls.

² In this article we ask that attention be given to the psycho-cultural and economic "securitisation" of the border. We do not zoom in on the closing off for so-called "high-risk" immigrants or terrorists.

The (Op)pressive Desire to Protect

Within mainstream economics and specifically within the dominant framework of neo-classical economic trade theory, protection has long been a central topic of study. In these academic domains, protection is principally understood as a government policy response to the presumed harmful effects of open borders on welfare. Allegedly, open borders and thus, free trade in capital, labour, goods and services, cause a welfare transfer from the importing country to the exporting countries—to the detriment of the national economy and its producers. Therefore, states often wish to issue protective measures to shield their firms, particularly those in newly emerged, “infant” industries, from harsh export competition (Krugman and Obstfeld 1997). Neo-classical economic trade theory, however, has time and again demonstrated that protection in the form of tariff walls and (immigration) quotas instead of open borders and free trade is inefficient in terms of welfare distribution effects. Drawing on Ricardo’s and Heckscher-Olin’s seminal ideas regarding the (re)allocation of production factors according to comparative advantage, the various neo-classical protection models show that in many cases and certainly in the case of small economies, which are unable to influence world prices, loss will exceed gain (Krugman and Obstfeld 1997).

It is for this very reason that by using this mainstream liberal economic theory as an argument, the European Union in 1988 decided to institutionalise an Internal Market, which featured the opening of borders among its members in order to facilitate the free flow of capital, goods, services, and, most controversially, labour. Moreover, from a non-economic angle, in political philosophy, especially in the liberal corners of this academic domain, the stance on protection through state (b)ordering are increasingly outspoken. Some liberal political theorists and cosmopolitan thinkers have convincingly argued that state borders generate contradictions with regard to the principle of equality amongst individuals and freedom of movement (Carens 1987, 1996; Dummett 2001; Harris 2002; Hayter 2000, 2001). By the same token, the liberal philosopher Will Kymlicka (1996, 2001) has argued that state borders are: “a source of embarrassment for liberals of all stripes, at least if these boundaries prevent individuals from moving freely, and living, working and voting in whatever part of the globe they see fit” (Kymlicka 2001:249). “Any political theory”, he continues, “which has nothing to say about these questions is seriously flawed. Moreover, the result, intentional or unintentional, is to tacitly sup-

port the conservative view that existing boundaries and restrictive membership are sacrosanct.” (2001:253)

In critical/radical geography, the openness of state borders has become a topic of debate as well. In a special issue of the international e-journal for critical geographies, ACME, Harald Bauder (2003) argued that from the viewpoint of equal economic opportunity and global justice the idea of international migration controls is not sustainable. He calls for a more imaginative way of thinking where the regulation of the international movement of people is concerned. In response to Bauder’s piece in the same journal, Frank Düvell argues that “[i]mmigration regimes are not only unjust, they also create as many problems as they claim to solve” (2003:203).

Similarly, Michael Samers, in his response to Bauder’s intervention, provocatively asks whether we are still haunted by the Hobbesian ghosts of national states. He calls for a non-teleological imagination of a global society (2003:216). He suggests opening the borders for the sake of creating equal economic opportunity while at the same time creating a global central state in order to support those who are physically or emotionally not able or willing to move. Likewise, in a recent intervention in *Antipode*, geographer Nick Megoran called for the (re)phrasing of arguments supporting the case for ending migration controls (Megoran 2005). Elsewhere, Jordan and Düvell (2003) have proposed a cosmopolitan economic membership system: new forms of “global economic nomadism” require a redefinition of citizenship beyond national borders which involves shared duties for those who have access and rights for those who remain on the outside. In addition, radical activist movements, such as the No Border Network and the No One Is Illegal movement, which are both growing in size and influence, are strongly pleading for the abolition of border controls.

Yet, at the same time, as Samers (2003) points out, despite the rise of these liberal and critical voices which argue for the opening of borders, there is no existing liberal state, where in effect liberal democracy is combined with the full freedom of movement. What is more, it could be argued that policies concerning immigration and asylum have only become more restrictive as well as “deeply political” in recent years (Hiebert 2003:189; Preston 2003; Sassen 2002). The new world order shows a tendency towards more exclusive and authoritarian (migration) regimes instead of, for example, tak-

ing advantage of the historical opportunity to extend liberal freedoms (Düvell 2003:201).

What is illustrative is that over the last years, issues of immigration and minority integration have topped political agendas and media headlines in all of the member states of the European Union, thereby contributing to a dominant rhetoric that wishes to oppose the self-made “straw” man that represents the multicultural society. Current political forces have expressed a key interest in controlling the numbers of “redundant” and allegedly difficult to integrate “non-western” immigrants and refugees in order to preserve social cohesion and protect national labour markets within European borders. It has reached a point where a decrease in the numbers of asylum seekers is now viewed as a success. This has resulted in a policy that is so focused on a strict border regime and assimilation that the migration motives of those who want to enter the EU are merely being categorised into productive/unproductive, friendly/fiendish and good/bad, with the direct dichotomous consequence of being allowed entrance or not.

In addition, over the past few years, these debates on the pros and cons of free (global) labour mobility have increasingly become subordinate in the European sphere to what Huysmans and others have called the “securitisation” of migration issues (Huysmans 2000). Although there is no proof whatsoever of a connection between labour market immigration and terrorism, it can be ascertained that the post-9/11 (attacks in New York and Washington), 3/11 (attacks in and around Madrid) and 7/7 (attacks in London) anxieties over global terrorism and security issues have led to the construction of a very restrictive common labour and asylum immigration policy. Surely, not all leaders at the supranational and national levels pursue security-obsessed agendas, yet it almost goes without saying that perceived bodily danger and physical harm are among the clearest and hence politicisable objects fear can possibly possess. In the words of Falah and Newman:

Leaders are successful in uniting the people around security matters more than any other issue—essentially because the appeal to national security is related directly to the issue of protection against a dangerous enemy and involves the physical survival of one’s family, friends and nation. The national threat is translated to reality at the micrological level (Falah and Newman 1995:694).

Another important impetus which accounts for the recent move to a more protectionist policy under construction at the European level is the pressing desire to conserve what is seen as pure national identity. Depending on the circumstances, in individual member states in the European Union, this identity politics has found new socio-political outlets and performances, thereby often creating a new, normative vocabulary. It could be argued that the pressing and even disciplinary discourse on the need to “communitify”, expressed in terms like European Union, “Europeanisation”, “member states”, “Ring of Friends”, “Wider Europe”, “Internal Market”, “borderless Europe”, and “European citizenship” has only reinforced this state of abnormality, portrayed by the people living outside the EU and the non-EU migrants seeking jobs or looking for shelter inside the Union. By the same token, there has been a constant search to find the appropriate definition for the non-insiders, the people from outside. Many terms have been used now, such as guest workers, strangers, aliens, foreigners, newcomers, fortune seekers, and in the Dutch context, *allochtonen*, to name but a few.

What is common in this naming game is that migrants from outside the EU have increasingly become subjected to protectionist disciplining in the name of welfare, security and identity. In doing so, the European Union is increasingly following a modernist logic of (b)ordering, much resembling the colonial mind-set, that involves the making of a divisive order between the self-claimed illuminated, enlightened beacon and an external world of chaos and darkness. The community thereby defines itself as the good life, thereby reifying figures of societal difference and danger, such as the criminal, the terrorist, the invading enemy, the *xenos*, the migrant (Huysmans 2000). The “normal” ones are the ones born in the “normal” fabric of the so-called European culture and believed to be a product of an imagined and invented European and culturally homogeneous civilisation and enlightenment which is placed in contrast to the “deviant”, the non-native, the immigrant, the one born outside Europe (Benhabib 1996; Jenkins 1996; Paasi 1996). In the present context, and even more so after 9/11, the “deviant Other” is often the Muslim migrant, who is generally depicted as a stranger coming from a pre-or even anti-modern society, a world of darkness (see also Balibar and Wallerstein 1991; Derrida 1998; Sibley 1995). By attempting to appeal to and invent a uniform European civilisation and identity as opposed to “other” civilisations, and by dividing the world into members and non-members, which is what

the European Union is doing, exclusivity is not seen as a problem but as something that is believed to be necessary, logical and something to be proud of, a political goal worth striving for.

The consequences from having such exclusionary politics is that the “world outside” is constructed as a collective identity, be it termed non-members or strangers, and as different, as something that is potentially threatening the imagined pure and authentic community and tradition. It is this idea of home and strangeness, order and disorder, and purity and impurity (Bauman 1997; Sibley 1995) that is becoming increasingly evident as well in the current immigration policies in the EU. The deviants, the immigrants, are increasingly subjected to modernistic assimilation programmes. To that end, they are bio-politically counted, listed, disciplined, monitored and tested.

What is illustrative for such bio-political classification of the origins of people in the world is the current use of official statistics by some governments. In the Netherlands, for instance, the official bureau for statistics, the CBS, is making a remarkable and bothersome distinction between nationals, aliens, and aliens from non-western countries. Another dubious illustrative listing practice can be found in the list that the EU has made to determine which of the third countries nationals must be in possession of a visa before entering the European Union (Council Regulation EC n539/2001, later modified by Regulations n2414/2001 and by Regulation n453/2003). Here many Muslim countries are listed, thereby singling out these countries as being culturally different. For immigrants from these countries most western European countries now have a citizenship and/or national loyalty test, by which the assimilation potential of the immigrant is tested before s/he can acquire a residence permit.

The Fear of Becoming Overwhelmed

In a sense, what the European Union is doing, via its modernistic exclusion and fear-invoking politics, is constructing and protecting what is regarded as the own internal space where one feels at ease. Protection principally concerns comfort, which is an interpretation and extension of the concept of “easiness”³ (see also Van Houtum 2003). The Other, the stranger, is seen as confusing the insider by bringing uneasiness and distorting the feeling of being at home. It is the psycho-

analyst Jacques Lacan who eloquently explained that the fear of discomfort and uneasiness stems from the perception of being overwhelmed by nameless but potentially large flows, hordes, masses and streams of the Other that threaten to negate, delete, and empty the own and known world (Lacan 2004; see also Harari 2001). This nothingness is perceived as being overwhelming in the sense that it reveals a lack of space for oneself, a space to realise one's own desires (in terms of economic welfare, public security and social identity). According to Lacan (2004), when *le manque vient à manquer*, when this lack is lacking, when there is too much presence of the new and the unknown at too close a range, then there is angustia, anxiety. It is this nothing that tightens, oppresses the Self and the (material) resources of the Self. Here the Freudian word *unheimlich* comes in play. One feels endangered, and not at home. The constructed and imagined Self and the (material) resources of the Self represent the stronghold of the Self. When the nothing threatens to replace this unfulfilled Self, blurring the difference between the inside and outside so that one becomes a nobody amongst everybody, the counterbalancing strategy will often be a distance creation, a re-bordering, a strengthening of the imagined unity of the Self, of the border around the Self and the (material) resources that support it. Hence, a border is basically saying, “keep your distance”. As a result, a concrete reality, that is the presence of the Other, the Immigrant, is created to symbolise, objectify and to use as a scapegoat for the threatening unveiling of the emptiness (vide, Lacan 2004).

The political imagination and construction of (hordes and masses of) the Other is, as Sibley calls it, a “colonisation” of social life (Sibley 1995). Accordingly, the current spatial imaginative bordering process of the European Union rests upon the colonisation of friends as members or associated members (Bauman 1990), among whom common assets of knowledge and wealth are constructed and distributed. To the Other residential rights are granted only if such an extension of rights does not threaten the existing order (Bauman 1990). The identity of strangers is therefore usually not their choice (see also Bradley 1997; Miller 1995): they are valued on the basis of their other country of birth, colour, creed, religion or culture (see also Urry 2000) and must adjust to the new one's culture if they wish to be included. European society, as Bauman argued, thereby “produces its own kind of strangers” (Bauman 1997:17). The consequence is that an increased anxi-

³ Comfortare in Latin means “to strengthen”, “to ease”.

ety and fear of the Other, or in the words of Sibley “a moral panic” is produced, which in his view concerns “contested spaces, liminal zones which hostile communities intend on eliminating by appropriating such spaces for themselves and excluding the offending other” (Sibley 1995:39). The inhabitants of the imagined terra incognita surrounding the insulating Union are the politically invoked new barbarians from a world outside who are undesirable, the imagined cause of many societal problems and hence, they are denied access.

Illustratively, after its most recent enlargement in 2004, most of the “western” European countries feared to be “invaded” by cheaper labour forces from the new “eastern” European member states and therefore imposed transitional labour market entry restrictions.⁴ This protection of the own economy was in sharp contrast to one of the most basic ideological principles of the internal market EU, that is, free movement. The fear that constituted the protection, and hence the abolition of free movement, pointed to a fear of becoming overwhelmed by strangers, to be *überfremdet*. This embracing of fear in which the European Union currently finds itself trapped has largely been instigated bottom-up, that is, by the various member states. Just as protection in the realm of foreign trade is by definition connected to domestic industrial and regional policies, over the last few years in the EU strong national “elective affinities” have emerged between immigration policies and those addressing integration and labour market issues (Engelen 2003:504). There is a strong political will to retain national sovereignty over immigration and asylum issues. Despite this unusually powerful and often populist new language of protection, the fear of immigrants across the European Union is generally not grounded in a thorough awareness of the global migration developments throughout the world. For despite the often-used rhetoric of hordes and masses, the EU is only “receiving” a fraction of the total population of refugees or people who are on the move. But this has not lessened the moral panic that is so significant in the current political landscape of the EU.

⁴ The April 2003 edition of the so-called Eurobarometer shows that no less than 62% of the respondents feared an invasion of citizens from new member states. Eurobarometer public opinion surveys are conducted each spring and autumn by the European Commission and consist of identical sets of questions submitted to representative samples of the population aged 15 years and older in each member state.

Selective Protection through Stratification

The consequences of the above mentioned desire for comfort protection are increasingly drastic, sometimes even horrific. For over the years there has been a drastic increase in the militarisation of the external border of the EU, even to the point where attempts to remain unseen or to escape from the hunt and chase by border guards has led to the deaths of would-be immigrants. The member states’ protectionism is apparently willing to go as far as making the external border literally a “deadline” by criminalising the lives of those who are trying to find work or shelter in the European Union. Hideously, their deaths are implicitly seen as the “collateral damage” of a combat against illegal migration. These are the “wasted lives”, as Bauman recently described them (Bauman 2004). Estimates of “deaths at the border” differ, but many would agree that it is somewhere in the six or seven thousands now. To the many tragic stories of “deaths at the border” can be added the October 2005 fire in a detention centre for unauthorised immigrants located at Amsterdam Schiphol Airport. Eleven unauthorised immigrants who were on the verge of being deported from the Netherlands died in the flames.

This detention centre is but one of many often hastily built camps for illegalised migrants that are present in the current geo-political landscape of the EU. These are the “spaces of exception” for the homo sacer, the illegalised migrant, of today (Agamben 2002). The two Dutch ministers responsible for this detention centre accepted that they had failed in properly protecting the immigrants and resigned from their job.⁵ Although there may not be a consensus over who is to blame for the deaths of these many thousands migrants, the fact remains that these people died awaiting access into or deportation from the European Union; they died in the “waiting room”. Meanwhile, those who manage to survive the game of Russian roulette at the border enter a dense web of immigration policies which very much lacks clarity and consistency. It is no wonder, then, that the European Union resembles a fortress to many.

Yet, we would argue that this image of a fortress is increasingly untenable. For the images of people dying at the gates of the EU, which would indeed fit in with the idea of a fortress, are in sharp contrast to the acquisition policies which pertain to economically valuable,

⁵ Hence, the fear is as great as the fear among those who wish to enter the EU illegally, for it could mean their death.

allegedly scarce forms of labour. The national economies in the EU anxiously try to incorporate specific labour market immigrants. In one of her earlier writings on global capitalism, Saskia Sassen phrases this intrinsically political nature of economic borders as follows:

National boundaries do not act as barriers so much as mechanisms reproducing the system through the international division of labor. Border enforcement is a mechanism facilitating the extraction of cheap labour by assigning criminal status to a segment of the working class—illegal immigrants. Foreign workers undermine a nation's working class when the state renders foreigners socially and politically powerless. At the same time, border enforcement meets the demands of organised labour in the labor-receiving country insofar as it presumes to protect native workers. Yet selective enforcement of policies can circumvent general border policies and protect the interests of economic sectors relying on immigrant labor (Sassen 1988:36–37, *our emphasis*).

The often populist fears and forthcoming measures against unsolicited, so-called redundant people are at odds with current (business) pressures to open up the border partially, temporarily, phased or fully. Many European states are simultaneously coping with structural shortages of specific knowledge or skills and an ageing active workforce. Persistent shortages of knowledge and skills and a forthcoming economic demand for those in possession thereof are made explicit in expansionary visa, work and residence policies that target immigrant workers from outside the Union. These policies, by all means, have taken on the form of a race for the fittest, a “battle for gains and brains”, with nationally different regulations (De Lange et al 2003). Germany, for example, has put in place a Green Card system directed at information technology specialists. Less explicitly formulated, but following a similar logic, the Netherlands relies on a fast-track work permit procedure enabling highly-skilled foreigners to bypass bureaucracy.

Yet, both Germany and the Netherlands are conservative when extending the length of stay. Spain, by contrast, uses a quota system to control the entry of migrants of all skills, but entitles migrant workers freedom of movement on the domestic labour market after only one year. The United Kingdom recruits managerial and

entrepreneurial talent in its Highly Skilled Migrant Programme.⁶ This programme is exceptional in the sense that it is supply induced: applicants are assessed on the basis of a point system (De Lange et al 2003). Common in all recruitment regimes is that top managers, engineers, PhD students, soccer players and the like from “third” countries are all strategically selected by corporations, universities and/or football clubs. In addition, under the auspices of bilateral agreements, temporary labour market access is granted to seasonal workers in agriculture or construction (European Commission 2004b). Hence, in contrast to the “anti-redundancy” and “anti-burden” politics which applies to asylum seekers, so-called “fortune seekers” and illegal immigrants, some immigrants are seen as valuable assets, who are most welcome on national labour markets in order to gain or sustain national competitive advantage.

This development is received positively by the most recent policy documentation reporting on the implementation of the European Internal Market strategy. In 2000, the European Commission expressed its trust in what is called “replacement immigration” (immigrant labour replacing ageing domestic labour forces) in the nearby future in its strategy paper *On a Community Immigration Policy* (European Commission 2000). In 2003, the Commission explicitly spoke of an economic and demographic challenge alongside the challenge of immigrant and minority integration in the Union (European Commission 2003). And in 2005, the Green Paper *On an EU Approach to Managing Economic Migration*, although still circumspectly, argues for a more harmonised system of fast-track migration and Green Cards for the European Union as a whole. In defence of such a system, Franco Frattini, the EU's Justice and Security Commissioner argued in an interview with the *Financial Times*, that “[f]or the first time Europe is facing not a threat but a possible opportunity to manage in a coherent manner the important phenomenon that is economic migration. We need a new strategy”. So, those who fall in the category “high competence to assimilate” or “high potential for an added value to a country” will be evaluated according to their economic need. To that end, the Commission proposes the use of an “economic needs test” by the member states. Interestingly, this test is to be applied to “not necessarily only highly qualified” immigrants (European Commission 2005:5).

⁶ The UK joined Ireland and Sweden in 2004 as one of the only three “old” member states that decided not to restrict the freedom of movement for citizens of new member states.

In this regard it is not surprising that the borders of the EU have come to stand for a bifurcated immigration policy. This bifurcation could, according to Bauman, be taken as a metaphor for a newly emerged stratification:

it is now the “access to global mobility” which has been raised to the topmost rank among the stratifying factors. It also reveals the global dimension of all privilege and deprivation, however local. Some of us enjoy the new freedom of movement *sans papiers*. Some others are not allowed to stay put for the same reason (Bauman 1998:88).

Stratification, or civic stratification in the words of Lydia Morris, is a generic term for the range of immigration statuses that is created by the differentiation of rights in regard to employment, asylum, residence, naturalisation and family reunification (Morris 2002; see also Joppke 2005). By virtue of these statuses, the chances of strangers being allowed to play a role in the arena are higher when their estimated wealth and employment effects are net-positive and/or when they are perceived as being easy and safely to assimilate in the society. In such stratified surroundings, market-driven migrant selectivity is irrevocably becoming a major determinant of migration flows in the European Union and its Internal Market (Favell and Hansen 2002).

Such economisation is an illustration of what could be called a commodification of migrants, by which we imply the tendency to label human beings as human resources or human capital and accordingly to “scan” immigrants as if they were a commodity in order to determine the value, worth and the danger for a community when “importing” them. In this respect, Slavoj Žižek speaks of a de-politicisation of European politics, wherein a consensus about the need to strive for economic success, efficiency and efficacy reduces the role of European migration policy to a mere administrative one, defining and installing procedures and networks of passage (Žižek 1998; see also Deichmann, Reul and Žižek 2002). Such protection of the national interest and identity (to be amongst “one’s own”), and of (the growth of) gained wealth is a clear expression of collective self-interest of the community of human beings who call each other a “member” of a club, in this case the European Union (Ugur 1995, 2004; Hiebert 2003). Club membership offers a lifestyle of easiness, securing the members’ comfortable position on the Internal Market

because true job competitors are denied access and talented outsiders are conditionally channelled through or turned a blind eye to in order to make up for an incompleteness, a lack, an insatiable desire for more unity and comfort.

Consequently, what we see happening is that the fortification efforts engender what they are supposed to control, namely illegal or semi-legal irregularities. For example, one of the direct consequences of the transitional arrangements with regard to migrant workers from new member states is, as recently conducted research in the Netherlands has shown, that specialised labour market intermediaries, subcontractors and legal advisory firms actually profit from, gain a rent from the transitional border closing through the application of all kinds of circumvention strategies in order to recruit scarce low-skilled labour (Pijpers 2005). The protection wall, the economic border of the Internal Market that is put up to stop undocumented workers and so-called fortune seekers, becomes a source of creativity and innovation: it is a stimulus for rent seekers to find or cross the edges of law in order to let low-rated workers in, and it also serves as decisive location factor for the highly skilled and mobile (Jordan and Düvell 2003).

There are no innocent parties in the construction of illegality. The people crossing *sans papiers*, the consumers buying illegally fabricated goods, the households and firms hiring illegal workers, the government allowing others to creatively bypass the law, all have at least some interest in the maintenance of an illegalised sector in the economy. In other words, discourses conveying messages about strict migration policies create institutional borders that in turn feed (the very notions of) illegal migration and illegal employment (Samers 2004). In sum, in many ways, the “normative” and even sometimes deadly Fortress Europe is quite open in “positivist” reality for economic migrants through (quasi-)legal and illegal rent-seeking activities (Favell and Hansen 2002).

The Vain Protection of “Easy Living”

So, what is left of the image of Fortress Europe when selective access of economically desirable immigrants is considered? We would argue that, much more than like a fortress, the European Union is beginning to look like a gated community through its selectively protectionist immigration policies (see also Walters 2004). A gated community, a defended neighbourhood, is a form

of real estate development increasingly found in countries with large internal income differences such as Mexico and Brazil but also in the United States and the United Kingdom (Blakely and Snyder 1997). Historically, secured and gated communities were built to protect family estates and to contain the leisure world of retirees (Low 2001). The gated community phenomenon then spread to resorts and country clubs, and finally to middle-class suburban developments (Low 2001). The common purpose of gated communities is the creation of a space in which the nation's affluent wall and gate themselves off from the rest of society in an enclave, primarily driven by fear of crime and the need to be amongst "ourselves", hence protecting welfare, security and identity. Gated communities physically restrain access to their gated territory, and therefore offer an assumed greater level of control over a territory and over those who enter it. The newly created spaces often are "militarised" through the use of cameras, guards, surveillance systems, and other security devices. According to Davis, the panopticon-like screening fits in the larger societal trend of social control and militarisation of public spaces (Davis 1992). In an excellent empirical overview, Blandy et al (2003) adopted the following definition of gated communities:

Walled or fenced housing developments to which public access is restricted, often guarded using CCTV⁷ and/or security personnel, and usually characterised by legal agreements (tenancy or leasehold) which tie the residents to a common code of conduct (Blandy et al 2003:2).

Hence, gated communities express a clear-cut form of socio-spatial insolidarity, of the purification of space, by shutting the gates for the "outside" world under the flag of privacy, control, comfort and security. A gated community is made to produce and reproduce segregation and to pronounce and maintain social homogeneity and wealth inequality. Non-members, usually the non-white—Davis (1992) defines the gates of the community even as a "White Wall"—and the non-rich, are excluded from these spatially bordered contractual associations. Membership is paid for and non-members are labelled guests. It does not come as a surprise, then, that the identity of its members is marketed as a lifestyle, as a status that you buy. In a way, the gated community represents a commercialisation of fear of the perceived

and also thereby constructed fear of outside darkness. The gates of the gated community are not only a result of the desire to produce a space for the outsider, the stranger, but even more so a purified, enlightened space for the insider.

One of the world's most widely boasted gated communities is Palm Island. This artificially constructed island (designed in the shape of a palm tree) is located just offshore of the city of Dubai, providing a haven of luxury to those able to afford its exclusive villas and apartments (Palm Island's website speaks of "a unique island experience", <http://www.palmsales.ca>). Striking is that strawberry fields-like gated unities like Palm Island are remarkably similar to the European Union's Internal Market ideology in terms of its accommodation of wealth and its resistant, antagonistic and hostile practices to the mobile Other, especially the deprived ones such as fugitives, gypsies, migrants, asylum seekers, and vagrants (Urry 2000). Much like a gated community, the European Union promises "easy living", portraying shiny, happy (white) people who comfortably relax on beaches and bikes. Private parties play an important and increasing role in deciding who enters; politics defines preconditions and facilitates. And much like a gated community, the European Union has also constructed a bio-politically controlled, monitored and managed external border, thereby safeguarding those who are in from those who are out. The EU, too, has retreated behind militarised gates. The political hysteria concerning assumed hordes of migrants overwhelming our soil whipped up by opinion leaders in various western European countries, as well as the shock of the 9/11 events, has certainly added to the militarisation of these gates. And much like a gated community, new members of the European club are sought after if they are attractive enough to upgrade welfare on the internal market, whereas others are preferably stopped at the gates. Another group of people, unidentified and largely invisible, yet of considerable size, slips through the maze, sometimes with the help of human traffickers, sometimes with the help of legal rent-seekers: they are the ones who clean and cater to the homes inside the community, sustaining the easy living, the life with "no alarms and no surprises" of its inhabitants.

However, protection does not succeed in reducing fears in gated communities, as is convincingly demonstrated by the Blandy review (2003) and similar work by Georjeanna Wilson-Doenges (2000). Residents of high-income gated communities are not "safer", for actual

⁷ "CCTV" stands for "closed circuit television".

crime rates do not differ all that much from those in non-fenced neighbourhoods. Moreover, the “sense of community” in terms of social engagement is significantly lower in gated communities whereas, strikingly, fears of “outsiders in general” are higher (Blandy et al 2003:3; Wilson-Doenges 2000). Apparently, the more borders are closed, the more unknown or untruthful subjects beyond or inside one’s (knowledge) domain are undesired and subject to paranoid suspicion. Within a gated community, false perceptions of security are gained (bought) and the social bonds between the insiders and outsiders, as well as between the highly individualised insiders, are lost. Because of the constitutive and increasing fear of these outside Others, the twisting and turning of the window of reality that is easy life protection is a vicious circle which is perpetual and unbounded, yet not priceless. The price is paid by the excluded Other, and by the self-confined, protected but really un-free insiders. For through distance creation, through denial and withdrawal as Lacan would call this act of hiding in a gated community, the EU returns to a state of fundamental exclusion (Lacan 2004; see also Harari 2001). Comfort protection, hence, is inefficient and ineffective, a conclusion very much in accordance with the one drawn by neo-classical economic trade theory when the quantitative notion of welfare is extended into a quality-inclusive well-being.

Strawberry Fields Forever?

In this article we have argued that the debate on the current border and immigration policies of the European Union and its member states, the critical/radical potential of which is so refreshingly disclosed by liberal philosophers, political scientists, and critical geographers, would benefit from a profound understanding of why and how borders as mechanisms of protection are inextricably linked to fear. And conversely, why the issue of fear cannot be reduced to the (selective) drawing of borders. Insights from psychoanalysis can help us to further this understanding (see also Van Houtum 2005). Whilst the EU certainly should not be seen as hermetically sealed, as it indeed allows for selective entry, the notion of gated communities speaks to what this bordering practice also does to those inside and their ever present generalised anxiety and desire for comfort protection.

Looking at the present European geopolitical landscape, it can be ascertained that notwithstanding the post-modern calls for and local celebrations of het-

erotopia, the making and marking of borders and thereby processes of social exclusion have not dissolved. The European Union is writing a new landscape of walls. Walls of conservative solidification are being erected that are fierce and terrifying in their sometimes deathly consequence, yet also contain neo-liberal mazes and conscious blindness for specific (illegal) labour forces that help to sustain the ease and comfort. This neo-conservative (b)ordering practice increasingly fits the description of a gated community, reinforcing a conservative protectionist logic to the disadvantage of local and individual attempts to transgress the gated containment. It is a kind of security-obsessed strawberry fields politics inside and cherry-picking outside the European Union which we believe is highly questionable from both the global economic welfare and a normative point of view, as it sustains and reproduces global inequality and segregation, both materially as well as symbolically.

The gated community of the European Union is a kind of never-neverland, as the dream of purity and easiness is never ending. Complete fulfilment or satisfaction is impossible—there will always be a lack, and hence, anxiety (Harari 2001; Lacan 2004). The Self is never ready, never complete, never one, the desire for wholeness is intrinsically perpetual. We are and remain strangers to ourselves Julia Kristeva famously has argued (Kristeva 1991). Perhaps the lesson is that we have to live with le *manque* of not being a completed and full Self. From that lack the Other can be engaged with trust, for s/he is not a category, and s/he also faces a lack of not being fulfilled, not being one. In doing so, maybe, just maybe we might find a way to live and dream with our eyes open.

This article first appeared in the journal Antipode. We thank the authors for the kind permission to re-publish it here. Houtum, H. van and Pijpers, R. (2007), The European Union as a Gated Community: The Two-faced Border and Immigration Regime of the EU, Antipode, March 2007

Dr. Henk van Houtum is Associate Professor of Geopolitics and Political Geography at the Radboud University Nijmegen, as well as Director of the Nijmegen Centre for Border Research and editor of the “Journal for Borderland Studies”.

Dr. Roos Pijpers is assistant professor in the Department of Human Geography and Spatial Planning at the Radboud University Nijmegen.

References

- Agamben G.. (2002) *Homo Sacer, De Soevereine Macht en het Naakte Leven*. Amsterdam: Boom
- Balibar E. and Wallerstein I. (1991) *Race, Nation, Class. Ambiguous Identities*. London: Verso
- Bauder H. (2003) Equality, justice and the problem of international borders: The case of Canadian immigration regulation. *ACME* 2(2):167–182
- Bauman Z. (1990) Modernity and ambivalence. In M Featherstone (ed) *Global Culture: Nationalism, Globalization and Modernity: A Theory, Culture&Society Special Issue* (pp 143–169). London: Sage Publications
- Bauman Z. (1997) *Postmodernity and its Discontents*. Cambridge: Polity Press
- Bauman Z. (1998) *Globalisation. The Human Consequences*. Oxford: Polity Press
- Bauman Z. (2004) *Wasted Lives: Modernity and its Outcasts*. Cambridge: Polity Press
- Benhabib S. (1996) Toward a deliberative model of democratic legitimacy. In S Benhabib (ed) *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political* (pp 67–94). Princeton: Princeton University Press
- Blakely E. and Snyder M. (1997) *Fortress America*. Washington: Brookings Institute
- Blandy S, Lister D, Atkinson R and Flint J (2003) [“Gated communities: A systematic review of the research evidence”](#). Summary, ESRC Centre for Neighbourhood Research, (accessed 16 October 2005)
- Bradley H. (1997) *Fractured Identities: Changing Patterns of Inequality*. Cambridge: Polity Press
- Carens J. (1987) Aliens and citizens: The case for open borders. *Review of Politics* 49(2):251–273
- Carens J. (1996) Realistic and idealistic approaches to the ethics of migration. *International Migration Review* 30(1):156–170
- Davis M. (1992) *Fortress Los Angeles: The militarization of urban space*. In M Sorkin (ed) *Variations on a Theme Park* (pp 154–180). New York: Noonday Press
- Deichmann T., Reul S. and S (2002) [Slavoj Žižek: Hartstocht voor het Reële](#). Internet article, EUROZINE. (last accessed 16 October 2005)
- De Lange T., Verbeek S., Cholewinski R. and Doornik J. (2003) *Arbeidsmigratie naar Nederland: Regulering en Demografische en Economische Aspecten in Internationaal Vergelijk*. The Hague: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
- Derrida J. (1998) *Over Gastvrijheid*. Amsterdam: Boom
- Dummet M. (2001) *On Immigration and Refugees*. London: Routledge
- Düvell F. (2003) Some reasons and conditions for a world without immigration restrictions. *ACME* 2(2): 201–209
- Engbersen G. (2003) “Vlijt Zonder Inhoud.” *De Volkskrant* 20 September
- Engelen E. (2003) How to combine openness and protection? Citizenship rights, migration, and welfare regimes. *Politics & Society* 31(4):503–536
- European Commission (2000) *On a Community Immigration Policy*. Brussels: CEC
- European Commission (2002) *It's a Better Life: How the EU's Single Market Benefits You*. Brussels: CEC
- European Commission (2003) *On Immigration, Integration and Employment*. Brussels: CEC
- European Commission (2004a) *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*. Brussels: CEC
- European Commission (2004b) *Study on the Links between Legal and Illegal Migration*. Brussels: CEC
- European Commission (2005) *Green Paper on an EU Approach to Managing Economic Migration*. Brussels: CEC
- Falah G. and Newman D. (1995) The spatial manifestation of threat: Israelis and Palestinians seek a good border. *Political Geography* 14(8):689–706
- Favell A. and Hansen R. (2002) Markets against politics: Migration, EU enlargement and the idea of Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 28(4):581–601
- Harari R. (2001) *Lacan's Seminar on “Anxiety”: An Introduction*. New York: Other Press
- Harris N. (2002) *Thinking the Unthinkable: The Immigration Myth Exposed*. London: IB Taurus
- Hayter T. (2000) *Open Borders: The Case Against Immigration Controls*. London: Pluto
- Hayter T. (2001) Open borders: The case against immigration controls. *Capital and Class* 75:149–156
- Hiebert D. (2003) A borderless world: Dream or nightmare? *ACME* 2(2):188–193
- Huysmans J. (2000) The European Union and the securitization of migration. *Journal of Common Market Studies* 38(5):751–777
- Jenkins R. (1996) *Social Identity*. London: Routledge
- Joppke C. (2005) *Selecting by Origin: Ethnic Migration in the Liberal State*. Cambridge: Harvard University Press
- Jordan B. and Düvell F. (2003) *Migration: The Boundaries of Equality and Justice*. Cambridge: Polity Press
- Kristeva J. (1991) *Strangers to Ourselves*. New York: Columbia University Press

- Krugman P. and Obstfeld M. (1997) *International Economics: Theory and Policy*. New York: Addison Wesley
- Kymlicka W. (1996) Three forms of group-differentiated citizenship in Canada. In S Benhabib (ed) *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political* (pp 153–170). Princeton: Princeton University Press
- Kymlicka W. 2001) Territorial boundaries: A liberal egalitarian perspective. In D Miller and S Hashmi (eds) *Boundaries and Justice: Diverse Ethical Perspectives* (pp 249– 275). Princeton: Princeton University Press
- Lacan J. (2004) *L'Angoisse*. Le Seminaire, Livre X. Paris: Seuil
- Low S. (2001) The edge and the centre: Gated communities and the discourse of urban fear. *American Anthropologist* 103(1):45–58
- Megoran N. (2005) The case for ending migration controls. *Antipode* 37(4):638–642
- Miller D. (1995) *On Nationality*. Oxford: Oxford University Press
- Morris L. (2002) *Managing Migration: Civic Stratification and Migrants' Rights*. London: Routledge
- Paasi A. (1996) *Territories, Boundaries and Consciousness. The Changing Geographies of the Finnish–Russian Border*. Chichester: Wiley
- Pijpers R. (2005) Mutual dependency of Dutch employers and Polish employees in Northern Limburg, the Netherlands. *Regions* August: 5–8
- Preston V. (2003) Gender, inequality and borders. *ACME* 2(2):183–187
- Samers M. (2003) Immigration and the spectre of Hobbes: Some comments for the quixotic Dr. Bauder. *ACME* 2(2):210–217
- Samers M. (2004) An emerging geopolitics of “illegal” immigration in the European Union. *European Journal of Migration and Law* 6(1):27–45
- Sassen S. (1988) *The Mobility of Labor and Capital: A Study in International Investment and Labor Flow*. Cambridge: Cambridge University Press
- Sassen S. 2002) [“Is this the way to go? Handling immigration in a global era.”](#) Internet article Eurozine.
- Sibley D. 1995) *Geographies of Exclusion: Society and Difference in the West*. London: Routledge
- Ugur M.1995) Freedom of movement vs. exclusion: A reinterpretation of the “insider”– “outsider” divide in the European Union. *International Migration Review* 29(4):964– 999
- Ugur M (2004) [The ethics, economics and governance of free movement](#). UNESCO.
- Urry J.(2000) [The global media and cosmopolitanism](#). Unpublished paper, Lancaster University.
- Walters W.(2004) The frontiers of the European Union: A geostrategic perspective. *Geopolitics* 9(3):674–698
- Van Houtum H.(2003) Borders of comfort: Ambivalences in spatial economic bordering processes in and by the European Union. *Regional and Federal Studies* 12(4):37–58
- Van Houtum (2005) The geopolitics of borders and boundaries. *Geopolitics* 10(4):672– 679
- Wilson-Doenges G.(2000) An exploration of sense of community and fear of crime in gated communities. *Environment and Behavior* 32(5):597–611
- Žižek S.(1998) *Pleidooi voor Intolerantie*. Amsterdam: Boom.

Bernd Kasperek

Frontex. Kritiken, Konzeptionen, Konstruktionen

*The earth's been covered with borders, the sky
filled with flags. But there are only two nations
– that of the living and that of the dead*

Juca Sabão

Mit dem Europawahlkampf, dem fortgesetzten Sterben der Flüchtlinge im Mittelmeer und dem völkerrechtswidrigen Vorstoß Italiens, Flüchtlinge ohne Prüfung des Asylrechts direkt nach Libyen zurückzuschieben, wird auch die europäische Dimension der Migrationspolitik wieder stärker öffentlich verhandelt. Dabei steht vor allem die europäische Grenzschutzagentur Frontex im kritischen Licht der Öffentlichkeit.

Am 19. und 20. Mai 2009 veranstaltete die Heinrich-Böll-Stiftung die Konferenz „Festung oder Raum der Freiheit. EU-Grenzpolitik im Mittelmeerraum“ in Berlin. Anhand der Podiumsdiskussion, die am ersten Abend stattfand, soll der Befund über den Zustand der Kritik an Frontex exemplarisch ausgeführt werden. An der Podiumsdiskussion nahmen unter anderem Omid Nouripour, Bundestagsabgeordneter von Bündnis 90/Die Grünen und Klaus Roesler, Leiter der Operativen Abteilung von Frontex teil. Zwischen den beiden ergab sich im Laufe der Diskussion ein kurzer Schlagabtausch. Dabei stellte Omid Nouripour die Existenzberechtigung von Frontex nicht in Frage, sondern kritisierte vor allem zwei Punkte. Ihm ging es zum einen um die mangelnde Transparenz der Konstruktion einer Agentur wie Frontex, die mit „exekutiven Aufgaben“ beauftragt sei, zum anderen kritisierte er die teilweise „menschenrechtswidrige Praxis“ von „Frontex-Offizieren“ während bestimmter Einsätze. Klaus Roesler konnte diese Kritik jedoch relativ einfach kontern, in dem er darauf verwies, dass Frontex an sich gar keine exekutiven Aufgaben habe und es insbesondere gar keine „Frontex-Offiziere“ gäbe. Frontex koordineiere lediglich, „command and control“ läge bei dem jeweiligen Mitgliedsstaat, der eine Operation beherberge. Zudem gäbe es eine Kontrolle durch das Europaparlament und natürlich hätte die Wahrung der Menschenrechte bei Frontex „allerhöchste Priorität“.

Mit dieser Erwiderung war die Kritik an Frontex auch schon abgeschmettert, und die Diskussion widmete sich anderen Themen der europäischen Migrationspoli-

tik. Es stellt sich jedoch die Frage, wieso eine Kritik, die einen berechtigten Hintergrund hat und so vielen im Publikum aus dem Herzen sprach, so einfach ins Leere laufen konnte.

Menschenrechte

Bisher konnte Frontex selber keine Missachtung der Menschenrechte nachgewiesen werden, dennoch spielt die Frage der Menschenrechte eine gewichtige Rolle in der Kritik an Frontex. Neben Omid Nouripour formuliert auch die grüne Europaparlamentskandidatin Barbara Lochbihler, Frontex „arbeite nicht immer menschenrechtskonform,“ (vgl. Tagblatt Tübingen vom 30.4.2009) ohne dies jedoch genauer belegen zu können. Vorsichtiger formuliert es Günther Burkhardt von Pro Asyl: „Auch wenn es im Einzelnen bislang nicht möglich ist, Frontex die Verantwortung am Tod von Flüchtlingen nachzuweisen, häufen sich die Hinweise, dass die Agentur Frontex in Menschenrechtsverletzungen involviert ist“ (Grundrechte-Report 2009: 217). Im Konkreten stützt sich die Kritik dabei zum einen auf die von Pro Asyl recherchierten Praktiken der griechischen Küstenwache (vgl. Pro Asyl 2007) sowie auf die Aussage eines Einsatzleiters der italienischen Militärpolizei, in dem dieser seine Verwunderung darüber zum Ausdruck bringt, dass im Rahmen von Frontexoperationen Verbände anderer europäischer Staaten eine „harte Linie“ führen, die sich in der Entnahme von Lebensmitteln und Treibstoff von Flüchtlingsbooten äußere, um diese zur Umkehr zu zwingen (Herzog 2008). All diese Praktiken können jedoch jeweils nur den nationalen Grenzschutzinstitutionen nachgewiesen werden, eine Verbindung zu Frontex ist bisher schwer zu belegen.

Europäisierung

Nun lässt sich jedoch argumentieren, dass die Schwierigkeit einer menschenrechtlichen Kritik kein Zufall ist, sondern in der Konstruktion von Frontex angelegt ist. Nach der Frontex-Verordnung vom 26.10.2004 ist Frontex tatsächlich lediglich mit einer koordinierenden Funktion ausgestattet. Zwar hatte die EU-Kommission ursprünglich für die Schaffung eines „European Border Guard Corps“ plädiert (Europäische Kommission 2002), scheiterte damit jedoch am Widerstand der Mitgliedsstaaten der EU, die ihre Souveränität über die jeweilige

nationale Grenze nicht aufgeben wollten. Die europäische Außengrenze ist zwar über die Schengener Verträge europäisiert worden, wird aber in einem Prozess der geteilten Verantwortung verwaltet, ohne dass Kompetenzen wesentlich zentralisiert worden wären. Eine europäische Grenzpolizei würde daher eine fundamentale Kompetenzverschiebung mit sich bringen, die womöglich auch nicht vom Amsterdamer Vertrag legitimiert gewesen wäre, bezieht doch das „integrated border management“ Konzept der EU auch Elemente der 3. Säule mit ein, also Politikfelder, für die von der EU gefasste Rahmenbeschlüsse zunächst keine bindende Wirkung für die Mitgliedsstaaten entfalten.

So wurde als Kompromiss die europäische Grenzschutzagentur Frontex eingerichtet, mit einem wesentlichen Fokus auf irreguläre Migration, ein Politikfeld, welches im Amsterdamer Vertrag in die 1. Säule überführt wurde. Die 1. Säule beinhaltet anders als die 3. Säule Politikfelder, für die bindende Verordnungen erlassen werden können. Dennoch hält die Frontex-Verordnung fest, dass die Verantwortung für die Kontrolle und Überwachung der Außengrenze weiterhin bei den Mitgliedsstaaten liegt. In diesem Feld stockender Europäisierung und tendenziell unklarer Kompetenzen agiert Frontex.

Dabei wirkt die Konstruktion und das schwierige politische Feld nur initial als Hemmschuh. Denn die Diffusität des Mandats, die „lediglich koordinierende“ Rolle ist präzise die Nebelwand, hinter die sich Frontex immer dann zurückziehen kann, sobald Kritik an der Praxis einzelner Grenzschutzorgane aufkommt. Dementsprechend leicht fällt auch das oftmals geäußerte Bekenntnis zu den Menschenrechten. Dennoch ist Frontex nicht lediglich der passive Makler multilateraler Operationen im Hintergrund ohne Einfluss auf das Geschehen an den Grenzen Europas. Seit der neoliberalen Wende von Frontex in der Zeit der externen Evaluation durch die Wirtschaftsberatungsfirma COWI (COWI 2009) stellt sich Frontex als Dienstleister dar, der „Projekte, Produkte und Dienstleistungen“ (Frontex 2009) zur Verfügung stellt. Der relativ autonome Status als Europäische Agentur verstärkt diese Selbstkonzeption.

Synthetisierung

Die Problematik von Frontex liegt nun im Entwicklungsprozess der „Produkte“. Diese kann am besten als eine Synthetisierung einer europäischen Grenzschutzpraxis beschrieben werden. Im Rahmen von Pilotprojekten,

Gemeinsamen Operationen, Trainingsworkshops sowie Workshops mit Universitäten und Firmen wird diese Praxis erarbeitet, und zwar im Rückgriff auf etablierte nationale Praxen. Durch die Fokussierung von Frontex auf bestimmte „hot spots“ der irregulären Migration ist dabei der Einfluss der Staaten, die in diesen Regionen liegen, wesentlich größer, wie es die Rechtsanthropologin Silja Klepp für den Fall Malta darlegen konnte (Klepp 2008).

Andererseits ist Frontex nun auch nicht die EU-Grundrechteagentur, sondern versteht sich als neutraler, technischer Dienstleister im Bereich des Grenzschutzes, was sich eben darin äußert, dass die „Produkte“ kein Logo „human rights inside“ tragen. In diesem praxeologischen Prozess, einem „doing border management“, werden die Grenzschutzdispositive des 21. Jahrhunderts entwickelt. Diese tragen die Praktiken der Migration in sich, entstehen sie doch quasi in einem Prozess der Feldforschung.

Die unter der Federführung von Frontex entwickelten „Produkte“ werden dann an die Mitgliedsstaaten der EU zurückgespielt, die diese in der Praxis einsetzen. Damit liegt die politische Verantwortung bei den „Kunden“. In diesem arbeitsteiligen Prozess verwischen die Verantwortungen und die Autorenschaft. So konnte Klaus Roesler, von der Moderatorin gefragt, ob Frontex die italienische Praxis des Refoulements (vgl. UNHCR 2009) auf hoher See in das eigene Repertoire des Grenzschutz aufnehmen wolle, dies klar zurückweisen und erklären, es handele sich um eine Politik der italienischen Regierung, auf die Frontex keinerlei Einfluss habe.

Dennoch weist die Politik Italiens frappierende Ähnlichkeit mit der Operation Hera auf, die Frontex seit 2006 im Atlantik vor der Küste des Senegals, Mauretaniens und der Kap-Verde-Inseln unterhält und die die Unterbindung der Überfahrt auf die Kanarischen Inseln zum Ziel hat (vgl. Kasperek 2009). Die Operation Hera, eine der ersten großen Operationen von Frontex, geht selber jedoch wieder auf Programme Spaniens zurück (vgl. Carrera 2007). Dies unterstreicht noch einmal die These der arbeitsteiligen Synthetisierung, wobei die Spuren der Praktiken der Migration nicht vergessen werden dürfen. Das Wissen um diese Praktiken der Migration reist schnell, was in Richtung der Kanarischen Inseln funktioniert, wird auch Richtung Lampedusa funktionieren und bald versucht werden. Erst Frontex, mit dem

„global approach“, kann diesen strukturellen Vorteil wettmachen.

Einbettung

Dennoch erklärt sich die Existenz und die Aufgabe einer Agentur wie Frontex nicht vollkommen aus der von der EU konstatierten Notwendigkeit einer homogenisierten Grenzschutzpraxis. Auch wenn Klaus Roesler auf dem Podium betonte, Frontex habe eher weniger mit Migration zu tun, so muss Frontex doch als repräsentativer Baustein eines europäischen Migrationsregimes verstanden werden. Dieses kommende Dispositiv, in dem das internationale Regime der Genfer Flüchtlingskonvention nur noch einen Aspekt darstellt, etabliert sich nicht mehr entlang politischer Linien wie Kontrolle und Unterbindung, sondern ist gekennzeichnet durch die Evidenz der Migration und durch das Wissen um ihre Beständigkeit. Für die EU gilt es, sich auf diesem Feld zu positionieren und die von ihr erwünschten Effekte der Migration zu maximieren.

Es war daher kein Zufall, dass das Podium ebenso die neuen europäischen Instrumente des „migration management“ diskutierte. Die Vorschläge der EU-Kommission zu „zirkulärer Migration“ sowie „Mobilitätspartnerschaften“ sind keinesfalls migrationspolitische Eintagsfliegen gewesen, sondern gezielte Interventionen, um das Feld der Arbeitsmigration, welches jahrelang im wesentlichen jenseits staatlichen Einflusses abblief, regierbar zu machen.

Doch wie soll die Wiederauflage des deutschen „Gastarbeitersystems“ eine attraktive Alternative für potenzielle MigrantInnen sein, die um die Durchlässigkeit der europäischen Grenzen wissen? An dieser Stelle wird die erhöhte Kontrolle der Durchlässigkeit zu einem notwendigen Faustpfand, um Migration im Sinne der EU beeinflussen zu können. Damit ist aber auch die alte Metapher der „Festung Europa“ von der Realität einer europäisierten Migrationspolitik überholt worden. Denn anders als es das Bild der Festung suggeriert, geht es weniger um Abschottung als um eine selektive Durchlässigkeit.

Der kanadische Politikwissenschaftler William Walters hat in diesem Zusammenhang die Metapher einer „Firewall“ in die Diskussion eingebracht (Walters 2005), die in der Tat geeigneter ist, Frontex und die europäische Konzeption der Grenze zu beschreiben. Firewalls erfüllen im Computer- und Netzwerkbereich die Funktion eines Filters, der jedoch durchlässig genug sein

muss, um die zentralen Funktionen eines durch eine Firewall abgeschirmten Computers nicht zu beeinträchtigen, sprich die Netzwerkkommunikation nicht vollständig zum Halt zu bringen. Ähnlich verhält es sich mit der EU, die in einer globalisierten Welt erreichbar sein muss und Reisende nicht unter einen Generalverdacht stellen darf. So befürwortet Frontex die Einführung biometrischer Grenzkontrollen, um den rund 300 Millionen „bona fide travellers“ pro Jahr eine höhere Durchlässigkeit der Grenze zu garantieren. In diesem Sinne gehen Firewalls sehr selektiv vor, inspizieren die verwendeten Protokolle der Kommunikation sehr tief und werden vor allem ständig mit neuen Regeln an Bedrohungsszenarien angepasst. Eine Praxis, die auch Frontex unter dem Begriff „Risikoanalyse“ betreibt.

Postnationale Kritik

All diese Überlegungen entkräften keineswegs die Kritik an dem, was sich tagtäglich an den Grenzen Europas abspielt. Dennoch müssen die Adressaten der Kritik klarer benannt werden, damit sie nicht verhallt. Es wäre daher ein fataler Fehler, Frontex lediglich als Oberbegriff für alle Grenzschutzpraktiken in der EU zu nehmen, denn es würde die historisch einmalige Konstitution der Europäischen Union sowie die spezifischen Modi der Europäisierung, die zu der Etablierung der Agentur geführt haben, vernachlässigen. Gerade diese bleiben jedoch tendenziell verborgen, solange Institutionen wie Frontex als autonome Agentur agieren. Solange Frontex und die Migrationspolitik der EU nicht als Ganzes zur Disposition stehen, bedarf es in der Tat einer größeren Transparenz und Demokratisierung einer Institution wie Frontex, um eine Kontrolle über die bis dato autonome Agentur ausüben zu können, die über die jetzige Tätigkeit der EU-Kommission und des Europäischen Parlaments hinausgeht.

Die Forderung nach Demokratisierung verweist jedoch weiter, nämlich auf den Befund, dass Schengenland selber in doppelter Weise liminal und postdemokratisch konstruiert ist (vgl. Tsianos et al 2008; Karakaylis in diesem Dossier). Die Grenzen Europas konstituieren auch die Grenzen der Demokratie und der Rechte in Europa. Die mangelnde demokratische Verfasstheit der Agentur Frontex ist damit kein Zufall, sondern der Tatsache geschuldet, dass sie ein Schengener Produkt ist und damit selbst eine Grenzgängerin. Ein Neu-Denken von Schengenland und Europa wird dabei die Tatsache ins Zentrum stellen müssen, dass beide zutiefst von der Faktizität und Autonomie der Migration geprägt sind. So

stellt sich die Frage nach Demokratie und Rechten auch für diejenigen, die kommen, nicht nur für diejenigen, die schon da sind. In diesem Neu-Denken wird die Grenze Austragungsort eines gemeinsamen Kampfes für Rechte, die sich nicht länger auf die territorialen Kategorien eines „methodologischen Nationalismus“ beziehen, sondern eine postnationale Verrechtlichung einfordern.

Bernd Kasperek (dipl. mat.) promoviert in Europäischer Ethnologie über europäische Grenz- und Migrationsregimes. Im Rahmen der Ausstellung „Crossing Munich – Orte, Bilder und Debatten der Migration“ forscht er zu Modi kommunalen Regierens der Migration.

Literatur

- Carrera, Sergio (2007): [The EU Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands](#). CEPS Working Documents No. 261.
- [COWI \(2009\)](#): External evaluation of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.
- Europäische Kommission (2002): Communication. Towards integrated management of the external borders of the Member States of the European Union. COM(2002) 233 final. Brüssel. 7.5.2002.
- Frontex (2009): [Programme of Work 2009](#).
- Herzog, Roman (2008): Krieg im Mittelmeer. Von der Cap Anamur zu Frontex und Europas neuen Lagern. ARD-Radiofeature. 26.6.2008
- Kasperek, Bernd (2009): Frontex und die Transformation der europäischen Außengrenze. Unveröffentlichter Vortrag gehalten am 25. April 2009 in Bremen, im Rahmen der Arbeitstagung des Forschungsnetzwerks Grenze: Funktion und Gestaltung der Grenze im Wandel, Universität Bremen.
- Klepp, Silja (2008): [Negotiating the Principle of Non-Refoulement in the Mediterranean Sea: Missions, Visions and Policies at the Southern Borders of the European Union](#). Working Papers Series of the Graduate Centre Humanities and Social Sciences of the Research Academy Leipzig, No. 1.
- Müller-Heidelberg, Till et al (2009): Grundrechte-Report 2009. Frankfurt am Main
- Pro Asyl (2007): [The truth may be bitter, but it must be told. Über die Situation von Flüchtlingen in der Ägäis und die Praktiken der griechischen Küstenwache](#).
- Rat der Europäischen Union (2004): Council Regulation (EC) No. 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. 26.10.2004
- Tagblatt Tübingen (30.4.2009): [Das Folterverbot ist absolut](#).
- Tsianos, Vassilis/ Papadopoulos, Dimitris/ Stephenson, Niamh (2008): Escape Routes. Control and Subversion in the 21st Century. Pluto
- UNHCR 2009: [UNHCR ist „tief besorgt“ über Abschiebungen von Italien nach Libyen](#).
- Walters, William (2005): Rethinking Borders Beyond the State. Palgrave

Juliane Karakayali und Serhat Karakayali Liminal People

*We got a right, know the situation
We're the children of globalisation*

(Asian Dub Foundation, 2003)

Der Song "Fortress Europe" der britischen Band Asian Dub Foundation könnte die Hymne der europäischen No Border Bewegung sein. Der Text des Stücks basiert auf den Standards der Kritik am gegenwärtigen Grenzregimes der Europäischen Union. Es enthält argumentative Figuren wie die, dass der Westen für die Flucht der Migrant/innen aus dem Süden verantwortlich sei (A burning village in Kosovo/ You bombed it out now you're telling us go home) oder dass es ein Recht auf Asyl gibt, usw.

Das Subjekt aber, das die Klage in „Fortress Europe“ führt, verschwimmt. Mal sind „wir“ die Grassroots-Bewegung, die auf dieser Seite der Festung die Zäune der Flüchtlingslager kappen soll und „sie“ sind die anderen, die vor dem Hunger fliehen. Dann wieder sind „wir“ eine migrantische Reisegruppe in der Sorge, ob die Reise glückt.

Subjektivität der Grenze

Dieses Oszillieren zwischen unterschiedlichen Blickwinkeln ist eine Hilfskonstruktion, mit der die Kluft zwischen den Migrant/innen und den Einwohnern der vermeintlichen Festung überbrückt werden soll. Und sie steht sinnbildlich für die Sackgassen des kritischen Migrationsdiskurses der Gegenwart. Das mag daran liegen, dass die Festungsmetapher als Ausgangspunkt der kritischen Diskussionen um das europäische Grenzregime selbst bereits jene Binarität voraussetzt oder auch daran, dass die vielfältigen migrantischen Communities, die seit Jahrzehnten in Europa auch als Anlaufstationen neuerer Migrationen fungieren, in diesem Szenario nicht – jedenfalls nicht als „Wir“ – auftauchen.

Dennoch ist die Frage danach, „aus welcher Sicht“ wir uns mit diesem Grenzregime beschäftigen bedeutsam. Jedoch nicht in dem Sinne, dass mit den jeweiligen Perspektiven auch Gruppenidentitäten festgelegt sein müssten. Vielmehr geht es dabei um das Verhältnis von Wissen, Praktiken sowie deren politischer Codierung. Der Konflikt an der Grenze, so könnte man es auch

formulieren, bringt die Subjekte der Grenze erst hervor. Die Grenze ist eine Subjektmaschine.

Grassroots- oder Grasnarbenperspektive?

Damit ist zunächst die ganz pragmatische Frage verknüpft, welche Art von Handlungen etwa wissenschaftliche Forschungsprojekte oder journalistisches Wissen ermöglichen bzw. legitim erscheinen lassen und umgekehrt. So dient das Aufdecken der unmenschlichen Realität des Grenzregimes beispielsweise dazu, eine humanistisch orientierte Öffentlichkeit gegen die „Festung“ zu mobilisieren. Die Tricks und Schliche, mit denen Migrant/innen ihre Reise bewältigen dagegen, werden in einer solchen Strategie nicht thematisiert. Diese Themen sind den Gegnern der Migration, meist aus dem rechten Lager, in Gestalt der Hetze gegen „Asylbetrüger“ vorbehalten.

In dem sicherlich marginalen europäischen Diskurs über die Tragödie namens „Festung Europa“ ist die „Sicht der Migrant/innen“ die eines Nekrologs – das bedeutet, dass in letzter Instanz die Perspektive des absoluten Scheiterns der Migration eingenommen wird. Daher wird so oft vom Mittelmeer als einem Massengrab gesprochen. Hier soll nicht verschwiegen werden, dass – heute mehr denn je – Migration keine Urlaubsreise ist. Angesichts einer Diskursblockade aber, in der die „Sicht der Migrant/innen“ nur als Komplement zu den Abschottungsdiskursen in Stellung zu bringen ist, muss gefragt werden, worin eine mögliche alternative Konzeption bestehen könnte, danach also, welches politische Projekt mit der Migration überhaupt artikuliert werden kann.

Maria arbeitet im Haushalt einer dementen älteren Frau in einem südhessischen Städtchen. Sie wohnt auch dort: um Geld zu sparen und weil die kranke Frau ihren Alltag nicht selbst bewältigen kann. Maria soll zwar „nur“ Haushaltsarbeit erledigen, tatsächlich aber hilft sie bei allen alltäglichen Verrichtungen, von Vorlesen bis zur Hilfe bei der Körperpflege. Die Stelle hat Maria über das Jobcenter bekommen, nachdem die Bundesregierung vor einigen Jahren diese Art von Arbeiten für Menschen aus Osteuropa legalisiert hatte. Wenn Marias Arbeitgeber ihr den Lohn vorenthalten, sie beschimpfen oder bedrohen, könnte sie also theoretisch dagegen vorgehen. Praktisch aber wird sie das kaum tun, weil ihr

niemand dabei helfen würde. Sie hat nur wenige Bekannte in Deutschland, die Gewerkschaften organisieren keine migrantischen care worker, für die Sozialverbände ist Maria ausländische Billigkonkurrenz und das Jobcenter will sich nicht mit seinen Kunden anlegen. Und Maria will sich nicht mit dem Jobcenter anlegen, denn die vermitteln ihr die Arbeitsstellen.

Alina macht den gleichen Job in einem anderen Ort in Deutschland. Ihre Stelle hat sie über ein polnisches Netzwerk von Haushaltsarbeiterinnen bekommen. Weil sie keine Papiere hat, ist ihr Leben auf vielfältige Weise eingeschränkt. Weil sie über das Migrationsnetzwerk aber viele Kolleginnen in Deutschland kennt und Care Workers sehr gefragt sind, fürchtet sie sich weniger vor Stress am Arbeitsplatz. Denn ihr fiel es leicht, eine andere Stelle zu finden.

Für beide ist das europäische Grenzregime weder Mauer noch Grenzpatrouille, sondern ein Ensemble aus rechtlichen Regelungen, durch das hindurch sie ihre Migrationspraxis bewältigen. Wenn heute von Migrationsregimen gesprochen wird, denken viele an gefährliche Fahrten mit kleinen Booten über Atlantik und Mittelmeer, weniger an unspektakuläre Busreisen. Festungen sehen anders aus. Die Geschichten Marias und Alinas zeigen zum einen, dass es nicht ausreicht danach zu fragen, ob Migrationen legal stattfinden, oder unter den Bedingungen der „Festung“. Nicht nur verwischen oftmals die Grenzen zwischen beiden Kategorien, sondern unter Umständen erweisen sich die legalen Rahmenbedingungen im Vergleich zur Illegalität als Migrationshemmnisse.

Zum anderen zeigt das Beispiel, dass es wichtig ist, sich die real existierenden Migrationspraktiken anzusehen, um konkrete Ansatzpunkte für eine Kritik des Grenzregimes und mögliche Alternativen entwickeln zu können – zumindest dann, wenn die Parole „no border“ nur als Fernziel politischen Handelns gedacht wird.

Autonomie der Migration vs. Autonomie der MigrantInnen

In den letzten Jahren wurde von in diesem Kontext der Begriff der „Autonomie der Migration“ in die Diskussion geworfen und kontrovers diskutiert. Dem Konzept der Autonomie wurde vorgeworfen, es romantisieren Ausbeutung und Unterdrückung (vgl. Alabi et al. 2005), stelle konkurrenzuelle Strategien des individuellen Fortkommens an die Stelle politischer Kämpfe, interpretiere

die durch die Logik der Kapitalakkumulation induzierte Arbeitskraftmobilität fälschlich als autonome Praxis (vgl. Pieper 2004) oder ignoriere die männlich-patriarchale Struktur des Autonomiebegriffs, der die sozialen Kontexte, die Handeln ermöglichen, ausblende (vgl. Benz/Schwenken 2005). Diesen Kritiken gemeinsam ist ein grundlegendes Missverständnis, nämlich dass die „Autonomie der Migration“ von der Autonomie der Migrant/innen handelt. Niemand kann bestreiten, dass das Grenzregime Menschen an der Reise nach Europa (und andere Länder) erschwert oder hindert.

Es geht also nicht darum, die Machtverhältnisse auf den Kopf zu stellen, wie dies zuweilen in Beiträgen aus dem Lager der Transnationalismus-Forschung geschehen ist. Problematisch an diesem Ansatz war seine oftmals unkritische Verabsolutierung migrantischer Praktiken zum subversiven Anderen des Nationalstaats oder des Kapitalismus (vgl. Karakayalı/Tsianos 2007). Jede Form nicht staatlich regulierter Migration und insbesondere illegale Migration wird dadurch als eine Art Gegenmacht zu den nationalstaatlichen Territorialisierungspraktiken konzipiert.

Es geht vielmehr darum, die generische Kraft der Migration als einer sozialen Bewegung in den Blick zu nehmen. Dies war auch einer der Gründe für den Bezug auf das Konzept der *Autonomia*, das in den 1970er Jahren in Italien entwickelt wurde. Das Konzept der Arbeiteruntersuchung, der „*Conriscerca*“, beruhte auf der Idee, dass Ansatzpunkte für eine subalterne Politik in der Alltags-Praxis der Massen- bzw. gesellschaftlichen Arbeiter/innen zu suchen seien. Es kam demnach nicht so sehr auf die Geschwindigkeit des Fließbands an, sondern darauf, wie die Arbeiter/innen damit umgingen. Die Analogie ließe sich noch weiter treiben.

Folgt man den Theoretiker/innen des Operaismus und Postoperaismus, dann sind alle Veränderungen der kapitalistischen Produktionsweise in den letzten vierzig Jahren in den nördlichen Industriestaaten mehr oder weniger direkt auf die Schwierigkeiten zurückzuführen, die die kollektive Arbeitskraft den Unternehmen beschert hat. Die historischen Längsschnittuntersuchungen über „Kapitalflucht“ aus dem Westen, die Beverly Silver (2005) vorgelegt hat, bestätigen diese Sicht: Überall, wo Branchen mit Arbeiterunruhen und Streiks konfrontiert waren, reagierten sie mit Modernisierungen, die den Arbeitsprozess von der lebendigen Arbeitskraft möglichst abtrennen sollten und mit Auslagerungen in gewerkschaftsfreie Gebiete, sowohl aus politischem

Kalkül, als auch aufgrund der Lohnhöhe in den neuen Produktionszonen in Südasien oder neuerdings in Osteuropa.

Überträgt man dieses Konzept auf die Migration, dann wäre dies ein Plädoyer dafür, die „Festung Europa“ aus der Perspektive der Praktiken der Migration zu untersuchen. Denn das Grenzregime verändert sich nicht aus sich selbst heraus, sondern gewinnt seine Dynamik aus den Bewegungsformen der Migration. Dies ist nicht so zu verstehen, dass Staaten den Bevölkerungsbewegungen hilflos ausgeliefert sind. Vielmehr ist damit die grundlegende Frage verbunden, was eigentlich staatliches Handeln ausmacht, worin die Funktion der Einhegung einer Bevölkerung in einem Territorium besteht und welche unterschiedlichen Interessen dabei ins Spiel kommen. Die Metapher von der Festung Europa unterstellt, dass im Inneren der Festung Burgfrieden herrscht. Tatsächlich aber ist es die Rede vom Gebilde namens Europa selbst, das Teil der politischen Bestrebungen ist, diese vermeintliche Einheit erst herzustellen.

Eine neue Politik der Migration?

In Wirklichkeit ist Europa und jeder Nationalstaat innerhalb des hegemonialen europäischen Projekts von fundamentalen Konflikten durchzogen, auch in Bezug auch die Fragen der Grenzen und ihrer jeweiligen (Un-)Durchlässigkeiten. Wenn die Migrant/innen die Grenze überqueren – was im Übrigen meistens nicht auf Booten geschieht – dann betreten sie keinen geschlossenen Container. Sie sind schon vorher und dann auf neue Weise Teil von nationalen und globalen sozialen Beziehungen und sie verändern diese. Dazu gehört seit Jahrzehnten die Rolle der Migrant/innen als flexible Arbeitskräfte in Industrie, Landwirtschaft und Dienstleistungsgewerbe. Schon die ersten Gastarbeiterabkommen in Nordeuropa versuchten dabei stets, die Migrant/innen auf genau diese Rolle einer neuen industriellen Reservearmee festzulegen.

Die Folge war, was Migrationsforscher/innen die „ethnische Unterschichtung“ genannt haben: Die Tatsache, dass Migrant/innen – unabhängig von ihrer Qualifikation – sehr häufig schlechtbezahlte Tätigkeiten ausführten, aber auch, dass sie sich immer wieder gegen die Festbeschreibung auf diese Rolle gewehrt haben. Die Migrationen „machen“ Europa nicht nur in dem Sinne, dass jede einzelne Maßnahme zur Grenzkontrolle von der Satellitenüberwachung über die Tätigkeit der Grenz-

agentur „Frontex“ bis zur Einrichtung von Jobcentern in Mali buchstäblich den Routen und Praxen der Migrationen folgt. Sie machen auch insofern Europa, als sie die Grundlagen der Reichtumsproduktion auf dem Kontinent – die Zusammensetzung der Bevölkerung – beständig verändern. Migrationen rütteln an dem von Ideologen beschworenen, vermeintlich natürlichen, Zusammenhang zwischen Volk, Territorium und Regierung. Heute werden die damit verbundenen Konflikte als solche über Kultur geführt. Aufrechterhalten werden soll damit die Konstruktion nach der die so genannten Einheimischen und die Einwanderer/innen zwei von einander getrennte, einander gegenüberstehende Gruppen seien.

Die Aufgabe einer kritischen Migrationsforschung ist es, die Wirkungsmacht der Verkehrsformen solcher Diskurse über Migration zu enträtseln. Es geht dabei nicht nur darum, das Paradigma vom „Problem Migration“ zu verabschieden, um an dessen Stelle die liberale Beschwichtigungsrethorik zu setzen, nach der Migration ein harmloses soziales Phänomen sei, das mit interkulturellen Trainings zu behandeln sei. Es geht vielmehr darum, das Skandalon, das die Migration erzeugt, als eine reale Herausforderung der Lebensweisen in unseren Gesellschaften anzuerkennen.

Nur so können wir Migration als Heterotopie fassen, d.h. als einen Raum, in dem die nationalen Grenzen des Politischen und Sozialen hinterfragt werden und über das Neue nachgedacht wird, das in den liminalen Zonen der Migration lauert. Vielversprechende Ansätze, die eine solche Perspektive aufgreifen, finden sich in verschiedenen politischen Initiativen der letzten Jahre, so etwa die Gesellschaft für Legalisierung, der es gelungen ist, das Thema der „illegalen Migration“ aus der Perspektive der vielen kleinen, manchmal selbst klandestinen, Formen von Selbstlegalisierungen zu behandeln. Oder die Kampagne für einen Doppelpass, die an längst etablierte migrantische Praktiken doppelter Staatsbürgerschaft anschließt. Diese politischen Projekte richten den Blick nicht auf vermeintliche Festungen sondern auf die AkteurInnen und die Sozialität, die sie hervorbringen. Ähnliche Perspektiven gilt es, für eine kritische Migrationswissenschaft zu entwickeln.

Dr. Juliane Karakayali ist Soziologin und hat über transnationale *care workers* aus Osteuropa promoviert. Sie arbeitet an der Humbolt-Universität Berlin und bei der Gewerkschaft ver.di .

Dr. Serhat Karakayali ist Soziologe und wurde über die Genealogie illegaler Migration in Deutschland promoviert. Er arbeitet zurzeit als Projektleiter bei "amira" und ist ab dem Herbst Fellow am Kulturwissenschaftlichen Kolleg in Konstanz.

Literatur

Alabi, Adebayo Maik/ Hess, Sabine/ Omwenyeke, Sunny/ Panagiotidis, Effi (2005): „Eine Frage der Rangordnung. Streitgespräch zwischen Kanak Attak und Karawane über unterschiedliche Ansätze antirassistischer Politik“, in: iz3w 284, April-Mai, S. 18-37

Benz, Martina / Schwenken, Helen (2005): „Jenseits von Autonomie und Kontrolle: Migration als eigensinnige Praxis“, in: PROKLA 140, Nr. 3, 35. Jg., S. 363-377

Bojadzjev, Manuela/ Karakayali, Serhat (2006): „Autonomie der Migration. 10 Thesen zu einer Methode“, in: *Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*, Bielefeld, S. 215-227

Karakayali, Serhat/ Tsianos, Vassilis (2008): „Movements that Matter“, in: *TRANSIT MIGRATION* (Hg.): *Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*, Bielefeld, S. 7-22

Pieper, Tobias (2004): „Das dezentrale Lagersystem für Flüchtlinge – Scharnier zwischen regulären und irregulären Arbeitsmarktsegmenten“, in: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* Nr. 136, S. 435-453

Silver, Beverly (2005): *Forces of Labor. Arbeiterbewegungen und Globalisierung seit 1870*, Berlin/ Hamburg

DOSSIERS

MIGRATION

DOSSIER Border Politics - Migration in the Mediterranean *

DOSSIER Migration & Entwicklung

DOSSIER European Governance of Migration

DOSSIER Leben in der Illegalität *

DOSSIER Europa 2007: Chancengleichheit für alle!

INTEGRATION

DOSSIER Migration & Gesundheit *

DOSSIER Migrationsliteratur - Eine neue deutsche Literatur?

DOSSIER Starke Jugend - Lebenswelten junger MigrantInnen

DOSSIER Religiöse Vielfalt & Integration *

DOSSIER Schule mit Migrationshintergrund

DOSSIER Der Nationale Integrationsplan auf dem Prüfstand

DOSSIER Muslimische Vielfalt in Deutschland

DOSSIER Wirtschaftliche Potenziale von Migration & Integration

DOSSIER HipHop zwischen Mainstream und Jugendprotest

DOSSIER Multikulturalismus: Vision oder Illusion?

DOSSIER Fußball & Integration *

DIVERSITY

DOSSIER Politics of Diversity *

DOSSIER Medien und Diversity

DOSSIER Managing Diversity - Alle Chancen genutzt?

DOSSIER Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz

DOSSIER Schwarze Community in Deutschland

*Die MID-Dossiers erscheinen als Online-Dossiers, zu finden unter
<http://www.migration-boell.de/web/sonstige/747.htm>*

*Die mit * gekennzeichneten Dossiers können auch als pdf heruntergeladen werden.
Stand Juni 2009*

Mit Acrobat / Reader kommentieren

Wenn umfangreiche Publikationen als PDF am Bildschirm gelesen und der Austausch über das Internet erfolgen soll, kann das Kommentarwerkzeug von Adobe Acrobat/Reader eine wertvolle Hilfe sein.

Mit dem **Kommentarwerkzeug** kann in PDF-Dateien ähnlich wie auf einer gedruckten Papiervorlage markiert, redigiert und kommentiert werden. Bei umfangreichen Dokumenten entsteht nebenbei im Kommentare-Fenster eine **persönliche Navigation im Kommentare-Fenster**

Das **Notizwerkzeug** ist am gebräuchlichsten. Geöffnet besteht es aus einem Fenster in das Text geschrieben oder über die Zwischenablage einkopiert werden kann. Solche Notizfenster gehören auch zu fast allen anderen Kommentar-Werkzeugen hinzu.



PDF-Kommentare können mit dem Button „**Kommentar senden**“ vom Dokument getrennt, per E-Mail verschickt und vom Empfänger in die eigene Fassung der Datei **importiert werden**



Wenn Sie einen **Kommentar beantworten** wollen, benutzen Sie die Antwortfunktion: Mit der rechten Maustaste auf den Kommentar klicken, **Antworten** wählen.

Nebenhin ein Ausschnitt des Werkzeug-Fenster, mit dem man im Menü **>Werkzeuge >Werkzengleiste anpassen** die Kommentartypen für den eigenen Bedarf auswählt. Die Haken zeigen eine Werkzeug - Auswahl.



Das **Hervorhebe-Werkzeug** eignet sich **wie auf dem Papier** für das Hervorheben kurzer Textstellen.



Mit dem **Rechteck-Werkzeug** kann man größere Abschnitte zum Austausch markieren. Bei Acrobat (*nicht im Reader*) kann man in den Grundeinstellungen festlegen (Strg+K, K), dass umrandete oder markierte Texte in das zugehörige Kommentarfeld kopiert werden. Mit Acrobat kann man so Textauszüge herstellen. (Im Kommentare-Fenster bei **> Optionen** mit der Funktion *Kommentare zusammenfassen*.)



Datei als Kommentar anhängen, ermöglicht das Einfügen einer extra Datei, z.B. eines gescannten Zeitungsausschnittes zum Thema.



Mit dem **Stempelwerkzeug** und der Auswahl **Bild aus der Zwischenablage als Stempel einfügen** können Bildinhalte eingefügt und anschließend mit einem zugehörigen Kommentar versehen werden.

! Kommentieren und markieren-Werkzengleiste

- ☒ Notiz
- ☒ Textbearbeitung
- ☒ Stempel-Werkzeug
- ☒ Hervorheben-Werkzeug
- ☐ Unterstreichen-Werkzeug
- ☐ Durchstreichen-Werkzeug
- ☒ Datei als Kommentar anhängen
- ☐ Audiokommentar aufzeichnen
- ☒ Legenden-Werkzeug
- ☒ Textfeld-Werkzeug
- ☐ Kommentarwolken-Werkzeug
- ☒ Pfeil-Werkzeug
- ☐ Linien-Werkzeug
- ☒ Rechteck-Werkzeug
- ☒ Kreis-Werkzeug
- ☐ Polygonlinien-Werkzeug
- ☐ Polygon-Werkzeug
- ☐ Bleistift-Werkzeug
- ☐ Radiergummi-Werkzeug
- ☒ Einblenden
- ☒ Kommentare senden
- ☒ Online-Verbindung wiederherstellen

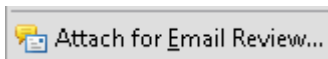
Commenting with Adobe Acrobat and Reader

The commenting tool of the Adobe Acrobat/Reader can be very helpful tool when you have to read larger publications on screen or want to exchange information through the internet.

Akin to a printed document, you can use the **commenting tool** to highlight, edit, or comment directly in the PDF-file. In larger documents this creates a personalised navigation in the **comments window**.



Most common is the **Sticky Note Tool**. When opened it is made up of a window in which you can write text or paste something from the clipboard. Such notice windows are also part of nearly all other commenting tools.



Using the *attach* function in the *comments-menu* you can send PDF-comments separately from the document by email and they can be imported by receivers into their own version. **Use in the comment-window >options >import comments.**



If you want to **reply to a comment**, use the reply function: click with the right mouse button on the comment and choose *reply*.

On the right you find a part of the tools window in which you can customise the comment types in *>tools >customise toolbars...* The tick marks indicate tools which are chosen.



The **highlighter tool** can be used to mark shorter parts of text just **like on paper.**



To mark and exchange larger sections use the rectangle tool. In Acrobat (*not in the reader*) you can select in preferences (ctrl+K, K) that the text in the rectangle will be copied to the respective comments field. Using Acrobat by this way you can create text excerpts: In the comments window > *options > summarise comments*.



With **attach file as a Comment** you can add a separate file, for example a scanned newspaper article on a related topic.



With the **stamp tool** and the option *Paste Clipboard Image as Stamp Tool* you can insert pictures and images and add a comment to them.

