

Κοινωνική Πολιτική

Τόμ. 12 (2020)



Τι άφησε πίσω της η «Προσφυγική κρίση»; Μετατοπίσεις του Ευρωπαϊκού συνοριακού καθεστώτος και της εθνικής/κρατικής κυριαρχίας

Δημήτρης Παρόσνογλου

doi: [10.12681/sp.29023](https://doi.org/10.12681/sp.29023)

Copyright © 2021, Δημήτρης Παρόσνογλου



Άδεια χρήσης [Creative Commons Αναφορά 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Παρόσνογλου Δ. (2021). Τι άφησε πίσω της η «Προσφυγική κρίση»; Μετατοπίσεις του Ευρωπαϊκού συνοριακού καθεστώτος και της εθνικής/κρατικής κυριαρχίας. *Κοινωνική Πολιτική*, 12, 23–38. <https://doi.org/10.12681/sp.29023>

Κοινωνική Πολιτική

Social Policy

Άρθρα / Articles:

**Ιωάννα Τσίγκανου, Αναστασία Χαλκιά,
Μάρθα Λεμπέση**

Σύριοι πρόσφυγες στην Ελλάδα. Εκφάνσεις
και διαδρομές ένταξης

Δημήτρης Παρσάνογλου

Τι άφησε πίσω της η «Προσφυγική κρίση»;
Μετατοπίσεις του Ευρωπαϊκού συνοριακού καθεστώτος
και της εθνικής/κρατικής κυριαρχίας

**Παρασκευή-Βίβιαν Γαλατά, Ελένη Πούλου,
Ιορδάνης Ψημμένος**

Κοινωνικές επιπτώσεις της κρίσης στην απασχόληση
μεταναστών εργαζομένων στην Ελλάδα

Γεώργιος Νάσιος

Οι πολύπλευρες επιπτώσεις των ευέλικτων πολιτικών
απασχόλησης και ενδεχόμενες πολιτικές αντιμετώπισής τους

Κολοβού Ειρήνη, Σκαμνάκης Χριστόφορος

Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στη λειτουργία των
δομών κοινωνικής προστασίας του Δήμου Αग्रίνιου –
Η οπτική και ο ρόλος των εργαζομένων

Τι άφησε πίσω της η «Προσφυγική κρίση»; Μετατοπίσεις του Ευρωπαϊκού συνοριακού καθεστώτος και της εθνικής/κρατικής κυριαρχίας

Δημήτρης Παρσάνογλου

Δρ. Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών

Περίληψη

Σε αυτό το άρθρο επικεντρωνόμαστε στις πιθανές μετατοπίσεις που πυροδότησε η πρόσφατη «προσφυγική κρίση». Εστιάζοντας στην ελληνική περίπτωση, όπου μπορεί κανείς να ανιχνεύσει αυτές τις μετατοπίσεις σε μια υβριδική αλλά και παραδειγματική μορφή, θα διερωτηθούμε γύρω από τους τρόπους με τους οποίους η διαχείριση της «κρίσης» και η εθνική κυριαρχία τέθηκαν σε δοκιμασία με πρωτόγνωρη ένταση. Επιχειρούμε μια διττή προσέγγιση: από τη μια πλευρά, διερωτόμαστε για τη σημασία που προσλαμβάνει ο ανθρωπιστικός παράγοντας καθώς και η εμπλοκή πολλαπλών διαφορετικών υποκειμένων που ήταν και είναι παρόντα στο ευρύ πεδίο της «διαχείρισης της προσφυγικής κρίσης»· από τη άλλη, προσπαθούμε να στοχαστούμε γύρω από τις επιπτώσεις που προκαλεί αυτή η «εισβολή» ατομικών, υπερεθνικών και μη κρατικών υποκειμένων σε υπηρεσίες, δραστηριότητες και παρεμβάσεις οι οποίες ανήκουν/ανήκαν στην αποκλειστική σφαίρα της κρατικής κυριαρχίας.

Abstract

In this article we focus on the possible shifts triggered by the recent “refugee crisis”. Focusing on the Greek case, where someone can find all these shifts in a hybrid but also paradigmatic form, we will interrogate the ways in which both “crisis” management and state sovereignty have been challenged in unprecedented intensity. We attempt a two-fold approach: on the one hand, we interrogate the significance of the humanitarian factor as well as the involvement of multiple various actors that have been and still are present in the broad field of the “management of refugee crisis”; on the other hand, we reflect upon the repercussions of the “intrusion” of individual, supranational and non-state actors into services, activities and interventions that belong(ed) to the hard sphere of State sovereignty.

Εισαγωγή

Το παρόν κείμενο αναφέρεται στη λεγόμενη «προσφυγική κρίση», αλλά δεν εστιάζει στους ίδιους τους πρωταγωνιστές αυτής της «κρίσης», δηλ. τους άνδρες και τις γυναίκες που κατέφτασαν σε μεγάλους αριθμούς στις ελληνικές/ευρωπαϊκές ακτές το διάστημα 2015-16. Ή για να είμαστε πιο ακριβείς, αναφέρεται στους πραγματικούς πρωταγωνιστές της κρίσης, που δεν είναι άλλοι από τα ευρωπαϊκά κράτη και τους ευρωπαϊκούς και διεθνείς θεσμούς. Με άλλα λόγια, η «προσφυγική κρίση», όπως συνηθίζουμε να αποκαλούμε αυτό που συνέβη στα ευρωπαϊκά σύνορα από την άνοιξη του 2015 ως την άνοιξη του 2016, δεν συνίσταται τόσο στην ίδια την κινητικότητα των αιτούντων άσυλο και των μεταναστών/τριών· πρόκειται κυρίως για την κρίση διαχείρισης της κρίσης από πλευράς ΕΕ παρά για προσφυγική κρίση καθαυτή (Σπυροπούλου και Χριστόπουλος, 2016).

Εν τω προκειμένω θα ασχοληθούμε, εστιάζοντας στην ελληνική περίπτωση, με το αποτύπωμα της «κρίσης» στις ευρωπαϊκές κοινωνίες σε ότι αφορά τους μετασχηματισμούς δυο αλληλένδετων πραγμάτων. Ή καλύτερα σε ό,τι αφορά τη διασταύρωση δυο πραγμάτων: του *ευρωπαϊκού συνοριακού καθεστώτος* και της *εθνικής κυριαρχίας*. Με άλλα λόγια, η ανθρώπινη κινητικότητα θα χρησιμοποιηθεί ως όχημα για την κατανόηση ευρύτερων κοινωνικών και πολιτικών δυναμικών τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

1. Οι μετατοπίσεις του ευρωπαϊκού συνοριακού καθεστώτος

Καταρχήν να αποσαφηνιστεί ότι όταν μιλάμε για το ευρωπαϊκό συνοριακό καθεστώς αναφερόμαστε στο συνοριακό καθεστώς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μολονότι αυτό μπορεί να ενέχει τον κίνδυνο να κατηγορηθούμε για ευρω-ενωσιακό ιμπεριαλισμό. Δεν σπεύδω να προφυλαχθώ από την παραπάνω αυθαίρετη ταύτιση διότι, όπως θα δούμε παρακάτω, έχει προ πολλού καταδειχθεί η τάση εξωτερίκευσης και εξω-εδαφικοποίησης (*exteritorialisation*) του συνοριακού καθεστώτος της ΕΕ. Αν επιχειρήσει κανείς να ανασυστήσει μια γενεαλογία των αποπειρών διαμόρφωσης ενός *ευρωπαϊκού καθεστώτος μετανάστευσης*, θα ανατρέξει αναγκαστικά στα μέσα της δεκαετίας του 1970 και στην ομάδα TREVI, στο πλαίσιο της οποίας τέθηκαν για πρώτη φορά τα θεμέλια μιας ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Αποτελούμενη από τους Υπουργούς Εσωτερικών και/ή Δικαιοσύνης καθώς και αξιωματικούς της αστυνομίας και των υπηρεσιών ασφαλείας των κρατών μελών της Κοινότητας, ενέτασσε τη μετανάστευση στη συνολική πολιτική καταπολέμησης της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος αντιμετωπίζοντάς την με καθαρά κατασταλτικούς όρους (Μαρβάκης κ.ά., 2005).

Στο ίδιο πνεύμα και εν αναμονή της επικείμενης ενιαιοποίησης της εσωτερικής αγοράς και της ελεύθερης διακίνησης εργαζομένων το 1992 η ομάδα TREVI αναβαθμίζεται θεσμικά, ενώ το 1985 υπογράφεται η συμφωνία του Schengen, για να ενσωματωθούν αργότερα και οι δυο τόσο στη συνθήκη του Μάαστριχτ όσο και σε εκείνη του Άμστερνταμ. Το ζήτημα της ευρωπαϊκής εσωτερικής ασφάλειας, η κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, παράλληλα με την χάραξη κοινής πολιτικής για την περιφρούρηση των εξωτερικών συνόρων αποτελούν έκτοτε το

δομικό τρίπτυχο των ευρωπαϊκών πολιτικών κατευθύνσεων που αφορούν στη ρύθμιση και τον έλεγχο της μεταναστευτικής κινητικότητας, η οποία πλέον αναβαθμίζεται σε κεντρικό πρόβλημα.

Έτσι, παγιώνεται σταδιακά ένα πυκνό δίκτυο ελέγχου των μεταναστευτικών ροών που επεκτείνεται από τις χώρες υποδοχής ως τις ίδιες τις χώρες αποστολής, καθιστώντας μάλιστα τις ρυθμιστικές κατευθύνσεις που απορρέουν από τη συμφωνία του Schengen όπως αυτή εμπλουτίστηκε από τις ευρωπαϊκές συνθήκες, όπως αυτή της Λισαβόνας, μέρος του κοινοτικού κεκτημένου για τις υπό ένταξη χώρες. Το δίκτυο αυτό, το οποίο απέκτησε την απτή και συγκροτημένη μορφή του δικτύου EURASIL της ΕΕ για τους ασχολούμενους με το άσυλο τον Ιούλιο 2002, τερματίζοντας τη δράση της ομάδας CIREA και λίγο αργότερα (2009) του Κέντρου Πληροφόρησης, Μελετών και Ανταλλαγών στον τομέα της διέλευσης των συνόρων και της μετανάστευσης (CIREFI), αποτέλεσε στην αρχή περισσότερο μια συντεταγμένη προσπάθεια συντονισμού εθνικών, διεθνικών και υπερεθνικών φορέων παρά ένα κοινό ευρωπαϊκό θεσμό.

Ο κοινός ευρωπαϊκός θεσμός προκύπτει με την εγκαίνιαση της προσπάθειας οικοδόμησης ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (Common European Asylum System – CEAS), το οποίο αποτελεί σαφή πρόβλεψη της Συνθήκης της Λισαβόνας (άρθρο 78). Σύμφωνα με αυτό, το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου συνίσταται σε:

- ένα ομοιόμορφο καθεστώς ασύλου για υπηκόους τρίτων χωρών, που να ισχύει σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση
- ένα ομοιόμορφο καθεστώς επικουρικής προστασίας για υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι, χωρίς να αποκτούν ευρωπαϊκό άσυλο, χρειάζονται διεθνή προστασία
- ένα κοινό σύστημα προσωρινής προστασίας για εκτοπισμένα πρόσωπα στην περίπτωση μαζικών εισροών
- κοινές διαδικασίες για την απονομή ή απόρριψη ομοιόμορφου καθεστώτος ασύλου ή επικουρικής προστασίας
- κριτήρια και μηχανισμούς προσδιορισμού του ποιο κράτος μέλος είναι υπεύθυνο για την εξέταση ενός αιτήματος ασύλου ή επικουρικής προστασίας
- κριτήρια/πρότυπα αναφορικά με τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο ή επικουρική προστασία
- συνεργασία με τρίτες χώρες με σκοπό την διαχείριση εισροών ανθρώπων που αιτούνται άσυλο ή επικουρική ή προσωρινή προστασία.¹

Η επιχειρησιακή μετουσίωση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου πραγματοποιήθηκε με την δημιουργία του Ευρωπαϊκού Γραφείου Υποστήριξης Ασύλου (European Asylum Support Office – EASO) το 2010. Η EASO, της οποίας η παρουσία στην Ελλάδα έχει ισχυροποιηθεί κατά τα τελευταία χρόνια, έχει κληθεί να συνεργάζεται στενά με τα κράτη μέλη της ΕΕ και πιο συγκεκριμένα με τις εθνικές υπηρεσίες μετανάστευσης και ασύλου καθώς και με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.² Αρωγοί στην προσπάθεια εφαρμογής και εμπέδωσης του υπό διαμόρφωση Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου καθίστανται και υπερ-ευρωπαϊκοί θεσμοί/οργανισμοί, όπως η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες (UNHCR) καθώς και ο ενταγμένος

1. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/common-european-asylum-system-ceas_en

2. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/european-asylum-support-office-easo_en

πλέον στο σύστημα του ΟΗΕ Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης (ΔΟΜ), που διαχρονικά δραστηριοποιούνται και στην Ελλάδα έχοντας ωστόσο τα τελευταία χρόνια ενισχύσει σημαντικά την παρουσία τους.

Τα παραπάνω περιγράφουν σε αδρές γραμμές μια επίπονη και επίμονη διαδικασία ανάπτυξης του ευρωπαϊκού συνοριακού καθεστώτος, το τελευταίο κεφάλαιο της οποίας είναι ο απόηχος της πρόσφατης «προσφυγικής κρίσης». Τα βήματα και οι οργανισμοί που αναφέρθηκαν παραπάνω συνιστούν ουσιαστικά φορείς υλοποίησης και διαχείρισης της ευρωπαϊκής πολιτικής σε ό,τι αφορά τόσο τις ολόένα πιο περιοριστικές πολιτικές ασύλου και τον πολλαπλασιασμό των μορφών εγκλεισμού ή περιορισμού της κινητικότητας, όσο και τις «επαναπροωθήσεις παράνομων μεταναστών» με ανθρωπιστικούς όρους. Εξ ου και η αυξανόμενη εμπλοκή και ανθρωπιστικών μη κυβερνητικών οργανισμών, οι οποίοι εντάσσονται οργανικά μέσω του μεταξύ τους ανταγωνισμού στην προώθηση ενός ιδιόμορφου *outsourcing*, όπου δηλαδή η ευθύνη αλλά και το κόστος συντήρησης των καταυλισμών/στρατοπέδων – ή όποια άλλη μορφή/ονομασία αποδίδεται με τον περιεκτικό αγγλικό όρο «camps» – μετακυλιέται από τα κράτη σε οιονεί ιδιωτικούς φορείς εκτός των εθνικών ευρωπαϊκών επικρατειών.

2. Ο «νέος» ανθρωπισμός ως εργαλείο διαχείρισης της κινητικότητας

Αναφέρθηκε ήδη παραπάνω η ανάδυση του ανθρωπισμού ως κομμάτι της εργαλειοθήκης της διαχείρισης της κινητικότητας. Είναι αλήθεια ότι ανθρωπιστικές οργανώσεις, ανθρωπιστικές παρεμβάσεις και επεμβάσεις έχουν αυξήσει την επίδραση και τη σημασία τους στην «διαχείριση των ροών», όπως το ορίζει η Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Μετανάστευση (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015α). Ο ανθρωπισμός, ωστόσο, στον οποίο αναφερόμαστε, που αναδύθηκε και κερδίζει συνεχώς έδαφος από τις αρχές του αιώνα μας, διαφοροποιείται σημαντικά από την κλασική μορφή ανθρωπισμού που κυριάρχησε κατά τον 19^ο και κυρίως κατά τον 20^ο αιώνα.

Ο «νέος ανθρωπισμός» εν γένει συνδέθηκε με την έννοια της ανθρωπιστικής επέμβασης, η οποία από τα τέλη του 20^{ου} αιώνα υπονοεί ή και συνεπάγεται τη χρήση ακόμα και βίαιων μέσων, π.χ. στρατιωτικών δυνάμεων, προκειμένου να αντιμετωπιστούν υπαρκτές ή πιθανές ανθρωπιστικές καταστροφές. Η απουσία αποτελεσματικής παρέμβασης σε μέρη που δοκιμάστηκαν σκληρά από τη χρήση βίας, όπως η Ρουάντα το 1994, πυροδότησε έντονες συζητήσεις στους κόλπους της διεθνούς κοινότητας γύρω από το πλαίσιο, τις δεοντολογικές και νομικές βάσεις, καθώς και τις πολιτικές των ανθρωπιστικών επεμβάσεων (Holzgreve and Keohane, 2003). Με τον τρόπο αυτό, ο ανθρωπισμός συνδέθηκε μεταξύ άλλων με ζητήματα εθνικής/κρατικής κυριαρχίας στο βαθμό που οι παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων και οι ανθρωπιστικές κρίσεις προκαλούνται από τη δράση κυβερνήσεων ή φορέων που συνδέονται με την κρατική εξουσία (Evans, 2015).

Η μετατόπιση που συντελέστηκε στο τέλος του 20^{ου} αιώνα ή, με άλλα λόγια, η διαφορά μεταξύ «παλαιού» και «νέου» ανθρωπισμού θα μπορούσε να συμπυκνωθεί στα ακόλουθα: στην ένταξη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της οικοδόμησης ειρήνης στην σφαίρα του ανθρωπισμού, στο τέλος του διαχωρισμού μεταξύ ανάπτυξης και ανθρωπιστικής βοήθειας και στην απόρριψη της αρχής της ουδετερότητας (Fox, 2001). Με τα λόγια του Mikael Barfod (Fox, 2001, p.

276), υψηλού αξιωματούχου του Ανθρωπιστικού Γραφείου της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, δηλαδή της μετέπειτα Γενικής Διεύθυνσης Ανθρωπιστικής Βοήθειας και Πολιτικής Προστασίας (DG ECHO) που θα μας απασχολήσει στη συνέχεια, στον κλασικό ανθρωπισμό «δεν αναμειγνύεσαι με την ανάπτυξη ούτε με τα ανθρώπινα δικαιώματα, αυτά δεν είναι δική σου δουλειά. Σίγουρα δεν εκφράζεις ανοικτά τη γνώμη σου διότι αυτό είναι επικίνδυνο. Το όλο πράγμα είναι προσανατολισμένο στη δράση και ηθικά αιτιολογείται από μόνο του γιατί όταν παρέχεις ανθρωπιστική βοήθεια κάνεις κάτι καλό».³ Αντιθέτως, σε αυτό που ονομάζεται «νέος ανθρωπισμός» «δεν υπάρχει τρόπος να μπορέσουμε να διαχειριστούμε μια κατάσταση χωρίς να κάνουμε συνδέσεις με τα ανθρώπινα δικαιώματα, χωρίς να κάνουμε συνδέσεις με την ανάπτυξη, ούτως ώστε να καταλάβουμε τον πραγματικό αντίκτυπο. Οφείλουμε να είμαστε μέρος της πολιτικής διαδικασίας που οδηγεί στην ειρήνη, για αυτό είμαστε στην πραγματικότητα εκεί».⁴

Αφήνοντας πίσω τις επίμαχες συζητήσεις που διαμόρφωσαν το αρχικό περιεχόμενο του νέου ανθρωπισμού, όπου κάποιες περιπτώσεις έλαβαν μεγάλη προσοχή στα ΜΜΕ, όπως η παρέμβαση του Régis Debray κατά τον πόλεμο στο Κόσοβο το 1998-99 (Debray, 1999), θα εστιάσουμε σε πρόσφατα γεγονότα που αναδιαμόρφωσαν τόσο το/τα περιεχόμενο/α όσο και την εμβέλεια του ανθρωπισμού. Αναμφίβολα, η «αναζωπύρωση του ενδιαφέροντος για την ανθρωπιστική ηθική» αποτελεί ένα σημαντικό κομμάτι «μιας γενικότερης μετατόπισης προς μια περισσότερο αναστοχαστική και κριτική προσέγγιση στην κατανόηση της παγκόσμιας πολιτικής» (Nyers, 2006). Ακόμα και πριν τη λεγόμενη «προσφυγική κρίση» ο ανθρωπισμός ως προσέγγιση και ως πράξη είχε αρχίσει να κερδίζει έδαφος στην αντιμετώπιση του προσφυγικού και εν γένει μεταναστευτικού ζητήματος.

Στην πραγματικότητα, ο ανθρωπισμός έχει συχνά υποστεί κριτική σχετικά με το ρόλο που διαδραματίζει στη διαχείριση της κινητικότητας. Σύμφωνα με ορισμένες από αυτές τις κριτικές, οι διεθνείς οργανισμοί καθώς και οι ΜΚΟ δεν προσφέρουν τίποτε άλλο από μια «ψευδαίσθηση προστασίας», η οποία κανονικοποιεί την ύπαρξη ανιθαγενών ανθρώπων, αφού κατ' ουσίαν δυσχεραίνει την εφαρμογή πολιτικών λύσεων ταξινομώντας τους ανθρώπους σύμφωνα με το αν αξίζουν ή όχι προστασία, βοήθεια και μετεγκατάσταση (Narkunas, 2015). Σε αυτό το πλαίσιο, το ενδιαφέρον εστιάζεται σε συγκεκριμένες υλικές ανάγκες που απαιτούν ανθρωπιστική παρέμβαση ενώ οι πολιτικοί λόγοι για τους οποίους τα άτομα γίνονται πρόσφυγες αποκρύπτονται (Malkki, 1996). Για τον Walters (2002), η ανθρωπιστική δράση που αναλαμβάνουν σε εμπόλεμες διασυνοριακές ζώνες διεθνείς οργανισμοί, όπως η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες αλλά και ΜΚΟ αποτελούν στην πραγματικότητα μέρος της παγκόσμιας «αστυνόμευσης του πληθυσμού». Από μια άλλη οπτική, ο έλεγχος των συνόρων και της μετανάστευσης νομιμοποιείται ως «ανθρωπιστική δράση» δεδομένου ότι οι δραστηριότητες που υλοποιούνται στο πλαίσιο αυτό εξυπηρετούν την ταυτοποίηση και συνεπώς την προστασία των προσφύγων (Hess

3. «You don't get mixed up with development and you don't get mixed up with human rights, that is none of your business. You certainly do not speak out because that is dangerous. The whole thing is action-orientated and it's morally self-justifying because when you provide humanitarian aid you are doing something good» (μετάφραση του συγγραφέα).

4. «Here you would actually say, there is no way we can handle a situation without linking up with human rights issues, without linking up with development, to understand the real impact. We have to be part of the political process leading to peace, that is what we are really there for» (μετάφραση του συγγραφέα).

and Karakayali, 2007, Pallister-Wilkins, 2017). Με άλλα λόγια, η προστασία των προσφύγων μέσω ανθρωπιστικών παρεμβάσεων θεωρείται μέρος της «παγκόσμιας διαχείρισης της μετανάστευσης» (Scheel and Ratfisch, 2014).

3. Η Ελλάδα ως πεδίο πειραματισμών (και) στην «προσφυγική» κρίση

Η δραματική αύξηση των προσφυγικών ροών το 2015 αντιμετωπίστηκε εξ αρχής σε ευρωπαϊκό αλλά και σε εθνικό επίπεδο με όρους κρίσης. Στην Ελλάδα δε, συνδυάστηκε εξ αρχής με την γενικότερη οικονομική και κοινωνική κρίση που προκλήθηκε από τις μονόπλευρες – ως προς τη λογική, τις στοχεύσεις και τις συνέπειες – απόπειρες επίλυσης της κρίσης δημοσίου χρέους. Δεν απουσίασε η σύζευξη της «προσφυγικής» με την οικονομική κρίση, ενώ δεν ήταν λίγοι εκείνοι που έθεσαν το ζήτημα της ελάφρυνσης των οικονομικών υποχρεώσεων της χώρας ως αντάλλαγμα για το δυσανάλογο προσφυγικό βάρος που ήταν αναγκασμένη να φέρει στις πλάτες της. Συζήτηση που επανέρχεται συχνά στο προσκήνιο ως μέρος της διαχείρισης των αφίξεων που εκ των πραγμάτων «βαραίνουν» περισσότερο χώρες όπως η Ελλάδα και η Ιταλία (Γαδ 2018).

Αυτό το αίσθημα κρίσης ή με όρους του Raymond Williams (1973) η «δομή της γενικής αίσθησης» περιλαμβάνει με έντονο τρόπο στοιχεία με διαφορετικό, πολλές φορές αντίθετο πρόσημο. Την ίδια στιγμή που το «προσφυγικό» (ανα)παραστάθηκε με ζοφερές εικόνες που αναδείκνυαν μια «ανθρωπιστική κρίση» με θύματα γυναίκες, παιδιά και άνδρες που επιχειρούσαν να διαφύγουν τον πόλεμο θέτοντας πολλές φορές τη ζωή τους σε κίνδυνο, σε διάφορες ευρωπαϊκές χώρες και σε σημαντικό βαθμό και στην Ελλάδα αναδύθηκε ένα αξιομνημόνευτο κύμα αλληλεγγύης. Σε αυτό το κύμα συμμετείχαν, πέρα από τους «συνήθεις υπόπτους» που δραστηριοποιούνται διαχρονικά στο αντιρατσιστικό κίνημα, άνθρωποι με πολλά διαφορετικά χαρακτηριστικά. Την ίδια στιγμή που η διαχείριση της κινητικότητας συμπεριέλαβε ποικίλα υποκείμενα πέρα από τη στενή σφαίρα της κρατικής κυριαρχίας εδραιώθηκαν νέοι μηχανισμοί ελέγχου και επεξεργασίας (processing). As δούμε τρία βασικά στοιχεία που αναδείχθηκαν ως κεντρικές συνισταμένες στο νέο επεισόδιο της ιστορίας/γενεαλογίας του ευρωπαϊκού συνοριακού καθεστώτος.

3.1 Ο «νέος πατριωτισμός της αλληλεγγύης»

Το καλοκαίρι και το φθινόπωρο του 2015 γέννησε μια σειρά από εικόνες που δύσκολα θα εγκαταλείψουν τις μνήμες των περισσότερων ανθρώπων. Παρά το δραματικό τους περιεχόμενο, ωστόσο, το «καλοκαίρι της μετανάστευσης» πυροδότησε και μια πρωτοφανή έξαρση ανθρωπισμού, δημιουργώντας την ανάγκη αναστοχασμού τόσο γύρω από την έννοια της κοινωνικής δράσης των υποκειμένων όσο και γύρω από τις δυνατότητες παρέμβασης των θεσμικών παραγόντων. Ιδιαίτερα από τη στιγμή που η ένταση της διασυνοριακής κινητικότητας στην Ανατολική Μεσόγειο παρήγαγε και εξακολουθεί να παράγει ισχυρές διασταυρώσεις μεταξύ συνοριακών πολιτικών και πολιτικών ασύλου και ανθρωπιστικής δράσης, οι οποίες έχουν εγείρει μια σειρά από ανθρωπιστικά διλήμματα που αφορούν όλα τα εμπλεκόμενα υποκείμενα (Scott-Smith, 2016).

Σε ορισμένες περιπτώσεις μάλιστα, η έξαρση του εθελοντισμού για τους πρόσφυγες έλαβε

μαζικές διαστάσεις, αναδεικνύοντας ότι τη στιγμή που «στις Βρυξέλλες, στο Στρασβούργο και σε πολλές πρωτεύουσες η έμφαση δεν δινόταν στις τοπικές καταστάσεις αλλά σε κανόνες και αρχές προκειμένου να ανασυγκροτηθεί ένα οργανωμένο σύστημα ασύλου, είτε εξαναγκάζοντας χώρες να συμμορφωθούν με τα υπάρχοντα κριτήρια είτε δημιουργώντας ένα νέο σύστημα, πολλοί κάτοικοι στη Σικελία βοηθούσαν τη συνέχεια του ταξιδιού δίνοντας οδηγίες, αγοράζοντας εισιτήρια του τρένου ή ακόμα μεταφέροντας αιτούντες άσυλο. Εθελοντές σε transit hotspots [όχι με την έννοια που θα εξετάσουμε παρακάτω] όπως το Μιλάνο, η Αθήνα και το Καλέ παρείχαν υποστήριξη διανέμοντας ρούχα και φαγητό και προσφέροντας νομική υποστήριξη ή ιατρική βοήθεια» (Karakayali and Kleist, 2016).⁵

Στην Ελλάδα, από την αρχή της «προσφυγικής κρίσης», και ειδικότερα από την άνοιξη του 2015, πολλαπλοί φορείς και υποκείμενα, τοπικοί και διεθνείς, κυβερνητικοί, διακυβερνητικοί και μη-κυβερνητικοί, τεχνικοί και ανθρωπιστικοί εισέρρευσαν στη χώρα, όπου προέκυπταν έκτακτες συνθήκες. Αυτό το «ξέσπασμα ανθρωπισμού» και ιδιαίτερα η αντίδραση των τοπικών κοινωνιών στα κύρια σημεία άφιξης, δηλαδή στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου, οδήγησαν κάποιους να μιλήσουν για ένα «νέο πατριωτισμό της αλληλεγγύης»:

«Το 2015 υπήρξε η χρονιά της μεγάλης ανατροπής. (...) Η τεράστια αύξηση του αριθμού των προσφύγων και των μεταναστών που ήρθαν στην Ελλάδα το δεύτερο εξάμηνο του 2015 δοκίμασε για άλλη μια φορά τα πολιτισμικά ανακλαστικά της ελληνικής κοινωνίας και, αυτή τη φορά, συνέβη κάτι που μοιάζει με θαύμα. Στο πεδίο της υποδοχής του ξένου, όπου επί μακρόν γινόταν μια σκληρή αναμέτρηση ανάμεσα στις δύο όψεις της ‘φιλοξενίας’, την ετεροφιλία και την ετεροφοβία, αναδύθηκε ηγεμονική μια στάση που φαινόταν να ξεπερνά τις αντιφάσεις και τις διχοστασίες που χαρακτηρίζουν την ιστορική συνείδηση της διαφοράς στον τόπο μας: η ‘αλληλεγγύη στους πρόσφυγες’» (Παπαταξιάρχης 2016, σελ. 7).

Είναι αλήθεια ότι η έννοια της «αλληλεγγύης» έχει λάβει αυξανόμενη προσοχή και σημασία στις μεταναστευτικές και προσφυγικές σπουδές (Bauder and Juffs, 2019). Πέρα από περιγραφική έννοια που αναπαριστά δράσεις υποστήριξης και προώθησης των δικαιωμάτων μεταναστών και προσφύγων, η «αλληλεγγύη» έχει γίνει μια βασική έννοια στην πολιτική κοινωνιολογία. Έχει δε χρησιμοποιηθεί εκτεταμένα στο πλαίσιο της κρίσης, όπου η κινητοποίηση σε επίπεδο βάσης υπήρξε η βασική, αν όχι αποκλειστική, δυνατότητα παροχής και λήψης κοινωνικών υπηρεσιών και αγαθών σε/από κοινωνικά υποκείμενα που υπέστησαν σημαντική απώλεια πόρων. Στην ελληνική περίπτωση τα δίκτυα αλληλεγγύης έλαβαν πριν αλλά κυρίως στα πρώτα χρόνια της οικονομικής κρίσης εξαιρετική ένταση και έκταση, σηματοδοτώντας μια «ενδιαφέρουσα γραμματική/οντολογική μετατόπιση»: τη μετατροπή του όρου «αλληλέγγυος» από επίθετο σε ουσιαστικό, προκειμένου να περιγραφούν τα κοινωνικά υποκείμενα/ακτιβιστές που δραστηριοποιούνται στην υποστήριξη ατόμων/ομάδων που έχουν ανάγκη (Rozakou, 2016, 187, Οικονομακίς, 2018, p. 82).

5. “The focus in Brussels, Strasbourg and many capital cities was not on local situations but on rules and principles to re-establish an orderly asylum system, either by forcing countries to abide by existing standards or by creating a new system. Meanwhile local people in Sicily helped with onward travel by giving directions, buying train tickets or even by giving lifts to asylum seekers. Volunteers at transit hotspots like Milan, Athens and Calais provided support by distributing clothing and food, and offering legal advice or medical assistance” (μετάφραση του συγγραφέα).

Έχει υποστηριχθεί (Parataxiarchis, 2016) ότι στο πλαίσιο της κρίσης και της λιτότητας, η ελληνική κοινωνία υπέστη ένα βαθύ μετασχηματισμό, αν όχι «αναγέννηση». Μέσα από καθημερινές πρακτικές όπου άνθρωποι με ή χωρίς πρότερη εμπλοκή σε πολιτικές διαδικασίες ή κοινωνική δράση εμπλέκονται σε μια σειρά από υποδομές αλληλεγγύης, από κοινωνικές κουζίνες (Parataxiarchis, 2016, 208) μέχρι κοινωνικά ιατρεία (Parsanoglou and Philipp 2018), φαίνεται να υπάρχει μια ουσιαστική μετατόπιση στους τρόπους με τους οποίους επιτελούνται και ορίζονται η (μικρο)πολιτική⁶ και η ιδιότητα του πολίτη (Zanos, Koutrolίκου and Siatitsa, 2017). Φαίνεται, λοιπόν, ότι η «αλληλεγγύη» έχει υποκαταστήσει την «αντίσταση», η οποία υπήρξε για μεγάλο διάστημα βασική πολιτική έννοια/εργαλείο στον κριτικό ή και ριζοσπαστικό πολιτικό και επιστημονικό λόγο. Η μετατόπιση αυτή δεν είναι χωρίς συνέπειες, τόσο στο πεδίο της πολιτικής δράσης όσο και στο πεδίο της κυβερνησιμότητας. Τόσο οι «πράξεις» (Isin and Nielsen, 2008) όσο και τα «όρια» της πολιτείας (Soysal, 1994) αναδιαμορφώνονται σε αυτό το πλαίσιο και αλληλεπιδρούν με την επανατοποθέτηση της κυριαρχίας είτε αυτή πραγματώνεται από το Κράτος είτε από άλλες μορφές/υποκείμενα, που στο πλαίσιο της «προσφυγικής κρίσης» διαδραμάτισαν προεξάρχοντα ρόλο.

3.2 Οι μετατοπίσεις της κυριαρχίας

Το ζήτημα της εθνικής κυριαρχίας αποτέλεσε από την αρχή, δηλαδή από την άνοιξη του 2015, ένα από τα βασικότερα επίδικα που συνόδευσαν την πρόσληψη και τις συζητήσεις γύρω από την «προσφυγική κρίση». Για να πάρουμε το κοντινότερό μας παράδειγμα, η επίσημη θέση της ελληνικής κυβέρνησης για το προσφυγικό ακολούθησε εξαρχής τη λογική της διεθνοποίησης, ορθότερα της ευρωπαϊκοποίησης, του ζητήματος. Επανελημμένες ήταν οι παραινήσεις της ελληνικής κυβέρνησης για μια ευρωπαϊκή αντιμετώπιση του ζητήματος, ενώ βασικό στοιχείο της επιχειρηματολογίας σε όλες τις εκφάνσεις της υπήρξε η διπλή κρίση, δηλαδή ότι μια χώρα που ήδη μαστίζεται από μια χρόνια πλέον οικονομική κρίση φέρει το κύριο βάρος μιας νέας, ανθρωπιστικής κρίσης.

Αυτό που έχει περισσότερο ενδιαφέρον ίσως δεν είναι το πώς συνδέονται οι δυο αυτές κρίσεις, αλλά το πώς συμπλέκονται με το ζήτημα της εθνικής κυριαρχίας ως μέσο επίλυσης ή επίταξης της κάθε κρίσης. Ο ίδιος ο τότε Πρωθυπουργός Αλέξης Τσίπρας, τον Μάρτιο 2016, μιλώντας στο Παρίσι στη συνάντηση στελεχών της Ευρωπαϊκής Ριζοσπαστικής Αριστεράς και της Οικολογίας, με θέμα «η Ευρώπη πρέπει να αλλάξει», έλεγε χαρακτηριστικά:

«Δεν μπορεί η λογική της εθνικής κυριαρχίας να υπερτερεί έναντι των κοινών ευρωπαϊκών κανόνων, όταν πρόκειται για το προσφυγικό πρόβλημα. Δηλαδή κάποιος να λένε ότι δεν υπάρχει δυνατότητα να επιβάλει η Ευρώπη των '28' τι θα κάνει κάθε κράτος μέλος με τα σύνορά του, διότι είναι ζήτημα εθνικής κυριαρχίας, αλλά όταν πρόκειται για την οικονομία το θέμα της κυριαρχίας και κατ' επέκταση της δημοκρατίας, πάει περίπατο. Πριν από λίγους μήνες, τον Ιούλιο, γίναμε όλοι μάρτυρες μιας προσπάθειας, η Ευρώπη των '28' να επιβάλει τους δικούς της κανόνες, τον μονόδρομο της σκληρής λιτότητας,

6. Με την έννοια των micro-politics, όπως έχει αναπτυχθεί στην πολιτική κοινωνιολογία και στην πολιτική επιστήμη, και όχι με την τρέχουσα, καθημερινή έννοια που αποδίδεται από τον δημόσιο λόγο.

σε μία χώρα που αποφάσισε δημοκρατικά να εκλέξει μία κυβέρνηση με διαφορετικό πρόγραμμα. Και οδηγηθήκαμε μάλιστα σε ένα θρίλερ, όπου το αποτέλεσμα ήταν take it or leave it. Σήμερα που είμαστε μπροστά σε μία κρίση που υπερβαίνει ολόκληρη την Ευρώπη δεν υπάρχουν κοινοί κανόνες και μπορούν κάποιες χώρες, στο όνομα της εθνικής κυριαρχίας, να κλείνουν τα σύνορα».⁷

Ένα από τα βασικά ερωτήματα, λοιπόν, που προκύπτουν είναι ακριβώς το κατά πόσο η «προσφυγική κρίση» είχε κάποια επίδραση, ή μάλλον ποια και πόσο σημαντική ήταν η επίδρασή της στην εθνική/κρατική κυριαρχία. Κατά πόσο δηλαδή η κυριαρχία του κράτους επανατοποθετείται (repositioned) στις συνθήκες, και κυρίως στα υποκείμενα και τους παράγοντες που προέκυψαν λόγω/μέσω της κρίσης. Αν επιχειρούσαμε μια τυπολογία των υποκειμένων που ήταν και είναι παρόντα στο ευρύ πεδίο της «διαχείρισης της προσφυγικής κρίσης», θα μπορούσαμε να διακρίνουμε τις παρακάτω κατηγορίες:

1. Εκπρόσωποι εθνικών και τοπικών αρχών, όπως υπάλληλοι και αξιωματούχοι σχετικών υπηρεσιών, π.χ. Υπηρεσία Ασύλου, Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής, υπηρεσίες Δήμων κλπ.
2. Στελέχη θεσμών και οργανισμών της ΕΕ, όπως η EASO και η FRONTEX, αλλά και διεθνών οργανισμών, όπως η Ύπατη Αρμοστεία για τους Πρόσφυγες, η UNICEF, ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης κοκ.
3. Μέλη Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων με σχέση εργασίας και επ' αμοιβή.
4. Εθελοντές – μέλη Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων.
5. Μεμονωμένοι εθελοντές χωρίς σταθερή σχέση με κάποια οργάνωση.
6. Ακτιβιστές – μέλη πολιτικής/κοινωνικής οργάνωσης ή κινήματος.
7. Ανένταχτοι ακτιβιστές.
8. Μέλη τοπικών πρωτοβουλιών/κοινοτήτων, π.χ. τοπικές συνελεύσεις, συλλογικές κουζίνες, κοινωνικά φαρμακεία, συνεταιρισμοί κλπ.

Εκ πρώτης όψεως, υπήρξε μια σύγκλιση μεταξύ εκπροσώπων των ελληνικών αρχών και εκπροσώπων των ευρωπαϊκών θεσμών που δραστηριοποιούνται στο προσφυγικό ζήτημα: το μότο «για την εκτίμηση των αναγκών και την εποπτεία όλων των σχετικών δράσεων υπεύθυνο είναι το ελληνικό κράτος» που ανέφεραν σύμβουλοι του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής αλλά και μέλη κυβερνητικών κλιμακίων, συνοδευόταν από το μότο «εμείς απλώς προσφέρουμε συμβουλευτική βοήθεια (consultancy), οι ελληνικές αρχές είναι υπεύθυνες», που επαναλάμβαναν σχεδόν όλοι οι εμπειρογνώμονες και τα στελέχη ευρωπαϊκών φορέων, όπως η EASO και η Frontex και διεθνών οργανισμών όπως η Ύπατη Αρμοστεία για τους Πρόσφυγες. Φαινομενικά, λοιπόν, υπήρξε τόσο στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης (hotspots) στα νησιά όσο και σε «δομές φιλοξενίας», τόσο στα νησιά όσο και στην ενδοχώρα, ένα είδος *modus vivendi*⁸ μεταξύ των διαφορετικών εμπλεκόμενων φορέων, εθνικών, υπερεθνικών και διεθνών.

Σε ένα δεύτερο επίπεδο, όμως, η ώσμωση δεν ήταν και τόσο ανώδυνη. Όπως παραδέχτηκε ειδική σύμβουλος του Υπουργού Μεταναστευτικής Πολιτικής που ενεπλάκη ενεργά σε όλα τα στάδια της «κρίσης»:

«Το πρόβλημα ξεκινά για μένα όταν δεν έχεις γρήγορες λύσεις για τους ανθρώπους...

7. <http://www.capital.gr/politiki/3111043/tsipras-den-mporei-i-ethniki-kuriarxia-na-uperterei-enanti-ton-kanonon-tis-ee>

8. Με τα λόγια του εκπροσώπου τύπου του Συντονιστικού για το Προσφυγικό (συνέντευξη, Ιούλιος 2016).

Για μένα, είναι τρελό να λες ‘Κάντε κάτι για τους ασυνόδευτους ανηλίκους’. Είστε εδώ, είστε οι μεγαλύτερες οργανώσεις, δράστε και δράστε γρήγορα. Εντάξει, ομολογώ ότι το ελληνικό κράτος έχει πολλή γραφειοκρατία, είναι φανερό. Εντάξει, αν είστε πιο γρήγοροι από μένα, πάρτε τα χρήματα και κάντε κάτι. Μην στέκεστε. (...) Εντάξει, εκκενώσαμε την Ειδομένη, είμασταν υπό μεγάλη πίεση και είμαστε υπερήφανοι που τα καταφέραμε, αλλά την ίδια στιγμή δεχτήκαμε κριτική ότι ‘οι καταυλισμοί (camps) που δημιουργήσατε δεν είναι τέλειοι’. Το ξέρουμε ότι δεν είναι τέλειοι, ασφαλώς. Πρώτα βοηθήστε μας να κάνουμε κάτι μέσα στους καταυλισμούς, να βελτιώσουμε τις συνθήκες και μετά να εκπονήσουμε μαζί ένα σχέδιο πώς να δημιουργήσουμε μαζί νέους καταυλισμούς για να φιλοξενήσουμε τους ανθρώπους από το Σεπτέμβριο [2016] και μετά».⁹

Από την άλλη πλευρά, ενώ επισήμως ο ρόλος των υπερεθνικών και δη ευρωπαϊκών οργανισμών ήταν «η παροχή βοήθειας στις ελληνικές αρχές», από την αρχή της μαζικής παρουσίας τους στα «σημεία ενδιαφέροντος» ήταν γνωστό ότι παρέχουν κάτι παραπάνω από βοηθητικές υπηρεσίες. Για παράδειγμα, όλη η διαδικασία της ταυτοποίησης της εθνικότητας, τουλάχιστον στη Λέσβο και στη Χίο, γινόταν εξ ολοκλήρου σχεδόν από στελέχη της FRONTEX, ενώ στελέχη της EASO πραγματοποιούσαν πρώτες συνεντεύξεις με τους αιτούντες προστασία, πριν ακόμα νομοθετηθεί αυτή η δυνατότητα με την τροποποίηση του Ν4375/2016 για το άσυλο τον Ιούνιο 2016, λιγότερο από δυο μήνες αφού είχε ψηφιστεί.¹⁰ Για να μην θυμηθούμε την μνηστήρια αναφορά που υπέβαλε ο Δικηγορικός Σύλλογος Μυτιλήνης τον Ιούνιο 2016 σχετικά με το ρόλο της EASO στη Μόρια, όταν στελέχη της τελευταίας αμφισβήτησαν το δικαίωμα των δικηγόρων να έχουν πρόσβαση στο χώρο μόνο με την επίδειξη της επαγγελματικής τους ταυτότητας (Αγγελίδης και Φωτιάδης, 2016).

Η ενεργή συμμετοχή ευρωπαϊκών, διεθνών και ακόμα και μη κρατικών φορέων σε λειτουργίες και υπηρεσίες που προηγουμένως απέρρεαν από την στενή κρατική/εθνική κυριαρχία συνιστά χωρίς αμφιβολία μια σημαντική μετατόπιση. Όπως επισήμανε στέλεχος της Υπηρεσίας Ασύλου,¹¹ το δικαίωμα των ειδικών της EASO να πραγματοποιούν συνεντεύξεις με αιτούντες διεθνή προστασία αποτελεί ένα βήμα προς ένα εν τοις πράγμασι Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου. Σε ένα άλλο επίπεδο, οι συνέργειες μεταξύ εθνικών και διεθνών, κρατικών και μη κρατικών φορέων που εκ των πραγμάτων συνέπεσαν στην Ελλάδα της προσφυγικής-ανθρωπιστικής κρίσης, αποτελούν σύμφωνα με την ειδική σύμβουλο που προαναφέρθηκε, «κάτι νέο, είναι κάτι νέο για όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, νομίζω. Ως τώρα είχαμε ως παράδειγμα την Αφρική... Είναι εντελώς, μα εντελώς διαφορετικό. Όχι, δεν έχουμε στην Ελλάδα μια κρυστάλλινη σφαίρα, αλλά φαντάζομαι ότι όλοι θα αλλάξουν λίγο τον τρόπο που δρουν και αυτό έχει να κάνει και με το ελληνικό κράτος».¹²

9. Συνέντευξη, Ιούνιος 2016.

10. Νόμος 4399/2016, «Θεσμικό πλαίσιο για τη σύσταση καθεστώτων Ενισχύσεων Ιδιωτικών Επενδύσεων για την περιφερειακή και οικονομική ανάπτυξη της χώρας Σύσταση Αναπτυξιακού Συμβουλίου και άλλες διατάξεις», άρθρο 86, παράγραφος 13: «Το στοιχείο β' της παρ. 4 του άρθρου 60 του Ν. 4375/2016 [του νόμου που ψηφίστηκε την 1 Απριλίου 2016] αντικαθίσταται ως εξής: 'β. Η συνέντευξη με τους αιτούντες διεθνή προστασία, δύναται να διενεργείται και από προσωπικό που διατίθεται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο».

11. Συνέντευξη, Σεπτέμβριος 2016.

12. Συνέντευξη, Ιούνιος 2016.

3.3 Η προσέγγιση hotspot

Πέρα από τις παραπάνω μετατοπίσεις, οι οποίες ενδεχομένως θα κριθούν ως προς την εγκυρότητα και τη σημασία τους στο μέλλον, η διαχείριση της «προσφυγικής κρίσης» έφερε μια σημαντική τεχνική αλλαγή, η οποία σηματοδοτεί μια πραγματική διαφοροποίηση του ευρωπαϊκού συνοριακού καθεστώτος σε σχέση με προηγούμενες περιόδους. Αυτή δεν είναι άλλη από την εφαρμογή της προσέγγισης hotspot (hotspot approach) ή του «συστήματος κομβικών σημείων υποδοχής» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015β). Το ερώτημα που τίθεται, λοιπόν, είναι γιατί συνιστά η εφαρμογή της προσέγγισης hotspot σημαντικό στοιχείο στην εξέλιξη του ευρωπαϊκού συνοριακού καθεστώτος και τι ποιοτικά διαφορετικό σηματοδοτεί σε σχέση με προηγούμενες μεθόδους ελέγχου της κινητικότητας;

Εδώ είναι απαραίτητη μια παρένθεση. Βάσει των κατευθύνσεων που έχουν καταγραφεί τις τελευταίες δεκαετίες τόσο σε διεθνές όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ανεξαρτήτως αποχρώσεων, διαβαθμίσεων, εσωτερικών αντιφάσεων και ηθικών αποτιμήσεων, στην καρδιά του ευρωπαϊκού – και όχι μόνο – συνοριακού και μεταναστευτικού καθεστώτος το ζητούμενο είναι ο έλεγχος της κινητικότητας. Ο έλεγχος δεν μπορεί να μη συνδυάζεται με περιορισμό. Το ποια μορφή θα πάρει αυτός ο περιορισμός είναι ένα ανοικτό ζήτημα, αν θα πραγματοποιηθεί δηλαδή με ακραίους τρόπους, όπως για παράδειγμα στην περίπτωση της Ουγγαρίας και τις αμφίβολες από άποψη διεθνούς δικαίου transit zones, ή αμφιλεγόμενους τρόπους, όπως η Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας της 18 Μαρτίου 2016 ή η πρακτική της Αυστραλίας, δηλαδή το outsourcing του περιορισμού σε πρόθυμους εμπορικούς εταίρους όπως το Ναόυρου.

Σε αυτό ακριβώς το σημείο, στις μεθόδους δηλαδή περιορισμού, είναι που η εφαρμογή της προσέγγισης hotspot συνιστά μια έμπρακτη μετατόπιση του ευρωπαϊκού συνοριακού καθεστώτος. Τα κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης, όπως ονομάζονται επίσημα στην Ελλάδα τα hotspots, δεν αποτελούν μια απλή έκφραση του επιδιωκόμενου περιορισμού της κινητικότητας, μια ακόμα μορφή περιορισμού ανάμεσα σε τόσες άλλες. Πολλώ δε μάλλον, δεν αποτελούν μια αναβαθμισμένη μορφή εγκλεισμού όπου «γυμνές ζωές» (Agamben 2016) περιφέρονται τελώντας σε κάποιο καθεστώς εξαίρεσης (Agamben 2013). Τα hotspots – και εκεί έγκειται η συμπυκνωμένη καινοφάνειά τους – εμποδίζουν για πρώτη φορά με συστηματικό τρόπο τη χρήση πολλαπλών φίλτρων επεξεργασίας (processing) της κινητικότητας και των υποκειμένων της, προκειμένου να διαχωριστεί η ήρα από το στάρι. για να θυμηθούμε ένα από τα πολύ καλά ιστορικά βιβλία που εμπλούτισαν την συζήτηση γύρω από τη μετανάστευση στη Γαλλία (Rygiel, 2009).

Το βασικό επίδικο στα hotspots δεν είναι η κράτηση και ο εγκλεισμός. Εννοώ και πρακτικά, γιατί τυπικά δεν είναι ούτως ή άλλως αυτό. Το βασικό επίδικο είναι η χωρο-χρονικά καθορισμένη ολοκλήρωση της διαδικασίας προσδιορισμού του παραδεκτού ή του απαράδεκτου του αιτήματος διεθνούς προστασίας, πριν ακόμα αυτό τεθεί επίσημα. Με άλλα λόγια, τα hotspots εφαρμόζουν για πρώτη φορά με ολοκληρωμένο τρόπο αυτό που ευφάνταστοι ηγέτες, όπως ο Tony Blair (2003), είχαν οραματιστεί και επιχειρήσει σε ένα βαθμό από τις αρχές του αιώνα μας: τη δημιουργία «περιφερειακών ζωνών προστασίας» (regional protection zones) και «μεταβατικών κέντρων επεξεργασίας» (transit processing centers), όπου οι επίδοχοι μετανάστες και πρόσφυγες θα φιλτράρονται, θα ξεδιαλέγονται και θα κατανέμονται στα καθεστώτα ρύθμισης

που τους αντιστοιχούν, δηλαδή άδεια παραμονής για εργασία ή άλλους λόγους, άσυλο ή άλλη μορφή διεθνούς προστασίας και, φυσικά και κύρια, απέλαση λόγω μη επιλεξιμότητας για κανένα από τα διαθέσιμα καθεστώτα νόμιμης διέλευσης και διαμονής.

Αυτό που γίνεται δηλαδή στη Lampedusa, στο Pozzallo, στο Porto Empedocle, στο Trapani, στην Augusta, στο Taranto, στη Λέσβο, στη Χίο, στη Σάμο, στη Λέρο και στην Κω, η ίδια αυτή η χαρτογράφηση, συνιστά ένα νέο κεφάλαιο στην ευρωπαϊκή γεωγραφία του ελέγχου, κυρίως λόγω της χωρικής και χρονικής της εξειδίκευσης. Πιο απλά, από την απλή απόκρουση των μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών μέσω του εγκλεισμού του πλεονάσματος κινητικότητας που δεν μπορεί να ενταχθεί σε κάποιο από τα υπάρχοντα νομικά καθεστώτα διαχείρισης νεοεισερχόμενου πληθυσμού – μεταναστευτικό, προσφυγικό, ανθρωπιστικό – περάσαμε στην χωροθέτηση ειδικών ζωνών καταγραφής και επεξεργασίας των δυνατοτήτων ένταξης ή μη στα υπάρχοντα νομικά καθεστώτα.

Ένα άλλο στοιχείο που καταδεικνύει ότι η εφαρμογή της hotspot προσέγγισης στην Ελλάδα και στην Ιταλία (μέχρι στιγμής) δεν κοιμίζει γλαύκας εις τας Αθήνας αλλά σηματοδοτεί όντως μια σημαντική μετατόπιση, είναι μια βασική τομή στον προσανατολισμό του ευρωπαϊκού συνοριακού καθεστώτος. Όπως αναφέραμε παραπάνω, πολλή συζήτηση έχει γίνει από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και την δημιουργία της Ζώνης Σένγκεν για την τάση *εξωτερίκευσης* του ευρωπαϊκού συνοριακού καθεστώτος (Hess and Kasparek 2017). Στο πλαίσιο αυτό και κατόπιν προτάσεων για δημιουργία ζωνών τράνζιτ εκτός επικράτειας ΕΕ, που επαναλαμβάνονταν από διάφορους πολιτικούς και από ευρωπαϊκό συμβούλιο σε ευρωπαϊκό συμβούλιο, υπήρξαν προσπάθειες τόσο μεταφοράς τεχνολογίας και εξοπλισμού σε τρίτες χώρες (Lahav and Guiraudon, 2000, Lavenex, 2004) όσο και διμερείς συμφωνίες για την ανάσχεση των ροών πριν την έλευση στα ευρωπαϊκά χωρικά ύδατα, με προεξάρχουσα αυτή με τη Λιβύη του Καντάφι (Bialasiewicz, 2012). Αυτό που έφερε το καλοκαίρι της μετανάστευσης και πιο συγκεκριμένα το φθινόπωρο της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας σαφώς και μπορεί να ενταχθεί στη διαδικασία *εξωτερίκευσης*, με προθάλαμο ανάσχεσης και ελέγχου μια τρίτη (υπό ένταξη) χώρα, δηλαδή την Τουρκία. Εμπεριέχει, όμως, και μάλλον για πρώτη φορά με συστηματικό τρόπο ως προς τη μηχανική του πράγματος, και μια τάση *εσωτερίκευσης* του ελέγχου. Μετά την πρώτη, χωρικά και χρονικά, θεσμοποιημένη ουδέτερη ζώνη (buffer zone) στην εξωτερική πλευρά των ευρωπαϊκών συνόρων, συγκροτείται μια δεύτερη χωρικά και χρονικά ουδέτερη ζώνη, αυτή τη φορά στην εσωτερική πλευρά των ευρωπαϊκών συνόρων.

Συνοψίζοντας, με την Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας και την εδραίωση της hotspot προσέγγισης, για πρώτη φορά εγκαθιδρύεται επίσημα μια ολοκληρωμένη διαδικασία επεξεργασίας δεδομένων και σωμάτων εντός των συνόρων της ΕΕ. Η εσωτερίκευση του ελέγχου προτυποποιείται σε διαφορετικές χρονικές στιγμές και σε διαφορετικούς χώρους. Η πρώτη χωρική διάκριση που αντιμετωπίζει κάποιος/α φτάνοντας στην ΕΕ μέσω Ελλάδας ή Ιταλίας είναι πλέον μεταξύ επικράτειας hotspot και μη hotspot· με όρους χρόνου, η διάκριση μεταξύ προ-ταυτοποίησης και μετά-ταυτοποίησης, συμπεριλαμβανομένης της εξέτασης της κατάστασής του/της. Έπειτα, αντιμετωπίζει τη διάκριση μεταξύ νησιών και ηπειρωτικής χώρας, Ελλάδας ή Τουρκίας, ανάλογα με την κατάληξη του αρχικού αιτήματός του/της· με όρους χρόνου, ένα μήνα – ή λιγότερο ή μάλλον περισσότερο – από την εξέταση του αιτήματός του/της. Και τότε έρχεται η διάκριση μεταξύ Ελλάδας και κάποιου άλλου κράτους μέλους της ΕΕ και του ΕΟΧ (Ισλανδία, Λιχτενστάιν και

Νορβηγία), δηλαδή η διάκριση μεταξύ αίτησης για μετεγκατάσταση (ισχύουσα μέχρι τον Μάρτιο 2018, οπότε και υπήρχε το πρόγραμμα μετεγκατάστασης) ή οικογενειακή επανένωση, αποδοχή ή απόρριψη του αιτήματος, αποστολή του φακέλου στις άλλες χώρες, αποδοχή ή απόρριψη, μετάβαση στον προορισμό, αφού έχει διαβιώσει σε επίσημα ή ανεπίσημα camps στην ηπειρωτική χώρα, σε διαμερίσματα που παρέχονται από την Ύπατη Αρμοστεία, την τοπική αυτοδιοίκηση, διεθνείς ή τοπικές ΜΚΟ ή άτυπες δομές στέγασης που παρέχονται από ακτιβιστές και αλληλέγγυους κοκ (Κουραχάνης, 2019). Εκτός εάν, τόσο με όρους χρόνου όσο και με όρους χώρου, ο παρατεταμένος περιορισμός/εγκλεισμός εξουθενώνει κάποιον/α και τον/την οδηγεί να «επιλέξει» την επιστροφή, υπό τη χορηγία του ΔΟΜ μέσω επιδοτούμενων ευρωπαϊκών προγραμμάτων του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (AMIF).

Με λίγα λόγια, λοιπόν, η συγκέντρωση αυτή διαδικασιών και χρονικοτήτων (temporalities) σε συγκεκριμένους χώρους, όπως τα hotspots, συνοδεύεται εκτός των άλλων με την παραγωγή *διαφοροποιημένων κυριαρχιών*, τόσο σε ευρωπαϊκό επίπεδο όσο και εντός των εθνικών επικρατειών, αν όχι και εντός των πολύ στενών χωρικών πλαισίων των ίδιων των hotspots, όπου τοπικοί, εθνικοί, ευρωπαϊκοί και υπερεθνικοί φορείς αναλαμβάνουν συγκεκριμένες διαδικασίες στην αλυσίδα της επεξεργασίας των αιτημάτων και της καταγραφής. Η εσωτερίκευση αυτή που περιγράψαμε δεν συνεπάγεται την εγκατάλειψη των αποπειρών εξωτερίκευσης του ευρωπαϊκού συνοριακού καθεστώτος. Εξακολουθούν να αναπτύσσονται με συγκεκριμένες πρωτοβουλίες, όπως η λεγόμενη Διαδικασία του Rabat (Rabat Process, Euro-African Dialogue on Migration and Development)¹³ ή η μεταναστευτική συμφωνία ΕΕ-Αφγανιστάν (Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU)¹⁴, η οποία και έχει υποστεί κριτική για τις προβλέψεις της σχετικά με τις επιστροφές Αφγανών μεταναστών (Koutrolikou, 2019).

4. Επίλογος

Με τις μετατοπίσεις που περιέγραψα παραπάνω θέλησα κατά βάση να στοιχειοθετήσω τη μετατόπιση του ίδιου του ερωτήματος που έθεσα εξ αρχής, δηλαδή τι αφήνει πίσω της η «προσφυγική κρίση». Το ερώτημα που τίθεται, λοιπόν, δεν είναι τόσο αν οι ορίζουσες τόσο του ευρωπαϊκού συνοριακού καθεστώτος όσο και της (εθνικής) κυριαρχίας έχουν μεταβληθεί. Το ερώτημα ή τα ερωτήματα που τίθενται πλέον είναι τα εξής δυο: πρώτον, αν οι μετατοπίσεις που διαπιστώνουμε ορμώμενοι από την ελληνική περίπτωση απεικονίζουν το μέλλον της Ευρώπης ή οι εθνικές εμμονές, που αποτέλεσαν εν πολλοίς το βασικό οδηγό του ευρωπαϊκού συνοριακού καθεστώτος, θα υπεριοχύσουν για μια ακόμα φορά. Και δεύτερον, αν το ευρωπαϊκό συνοριακό καθεστώς, μέσα από τις αντιφάσεις του, τις εσωτερικές δυναμικές και συγκρούσεις του, μπορεί να μετριάσει το κυρίαρχο στοιχείο που το διέπει, αυτό του ελέγχου και του περιορισμού, και να ισορροπήσει σε μια ρεαλιστική βάση μεταξύ ελέγχου και κινητικότητας, μεταξύ ασφάλειας και αυτονομίας της μετανάστευσης. Το (όχι αναγκαστικά και τόσο μακρινό) μέλλον θα δείξει.

13. <https://www.rabat-process.org/en/about/rabat-process/333-rabat-process>

14. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf

Ξενόγλωσση

- Bauder, H. and Juffs, L. (2019). “‘Solidarity’ in the migration and refugee literature: analysis of a concept”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, published online: 13 June 2019.
- Bialasiewicz, L. (2012). “Off-Shoring and Out-Sourcing the Borders of Europe: Libya and EU Border Work in the Mediterranean”, *Geopolitics*, 17 (4), pp. 843-866.
- Blair, A. (2003). “New international approaches to asylum processing and protection”, <http://www.statewatch.org/news/2003/apr/blair-simitis-asile.pdf>
- Debray, R. (1999). «Lettre d’un voyageur au président de la République», *Le Monde*, 13/05/1999.
- Evans, G. (2015). “The Limits of Sovereignty: The Case of Mass Atrocity Crimes”, *Prism*, 5 (3), pp. 3-11.
- Fox, F. (2001), “New Humanitarianism: Does It Provide a Moral Banner for the 21st Century?”, *Disasters*, 25 (4), pp. 275-289.
- Hess, S. and Karakayali, S. (2007). “New Governance oder die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurs und Menschenrechtsdispositiv im neuen EU-Migrationsmanagement”, in Transit Migration Forschungsgruppe (eds.), *Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*, Bielefeld: Transcript, pp. 39-57.
- Hess, S. and Kasperek, B. (2017). “De- and Restabilising Schengen. the European Border Regime After the Summer of Migration”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, 56, pp. 47-77.
- Holzgrefe, J.L. and Keohane, R.O. (2003). *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, New York: Cambridge University Press.
- Insin, E.F. and Nielsen, G.M. (2008). *Acts of Citizenship*, London: Zed Books.
- Karakayali, S. and Kleist, O. (2016). “Volunteers and asylum seekers”, *FM Review*, 51, pp. 65-67.
- Koutrolikou, P. (2019). “Whose safety? Differentiated justice within the ‘safe countries / places’ discourse concerning the EU-Afghanistan Joint Way Forward agreement”, in Gouvias, D., Petropoulou, C. and Tsavdaroglou, C. (eds.), *Contested Borderscapes. Transnational Geographies vis-à-vis Fortress Europe*, Thessaloniki-Mytilene: Research Group Invisible Cities, pp. 43-56.
- Lahav, G. and Guiraudon, V. (2000). “Comparative Perspectives on Border Control: Away from the Border and Outside the State”, in Andreas, P. and Snyder, T. (eds.), *The Wall Around the West. State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, Lanham Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, pp. 55-77.
- Lavenex, S. (2004). “EU External Governance in ‘Wider Europe’”, *Journal of European Public Policy*, 11 (4), pp. 680-700.
- Malkki, L.H. (1996). “Speechless Emissaries: Refugees, Humanitarianism, and Dehistoricization”, *Cultural Anthropology*, 11 (3), pp. 377-404.
- Narkunas, J.P. (2015). “Human Rights and States of Emergency: Humanitarians and Governmentality”, *Culture, Theory and Critique*, 56 (2), pp. 208-227.

- Nyers, P. (2006). *Rethinking Refugees: Beyond State of Emergency*, New York: Routledge.
- Oikonomakis, L. (2018). "Solidarity in Transition: The Case of Greece", in della Porta, D. (ed.), *Solidarity Mobilizations in the 'Refugee Crisis': Contentious Moves*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 65-98.
- Pallister-Wilkins, P. (2017). "Humanitarian Borderwork", in Günay, C. and Witjes, N. (eds.), *Border Politics: Defining Spaces of Governance and Forms of Transgressions*, Cham: Springer, pp. 84-103.
- Papataxiarchis, E. (2016). "Unwrapping solidarity: Society reborn in austerity", *Social Anthropology*, 24 (2), pp. 205-210.
- Parsanoglou, D. and Philipp, C. (2018). "Back to Piraeus: Precarity for All!", in Alimahomed-Wilson, J. and Ness, I. (eds.), *Choke Points: Logistics Workers and Solidarity Movements Disrupting the Global Capitalist Supply Chain*, London: Pluto Press, pp. 145-161.
- Williams, R. (1973). *The Country and the City*, New York: Oxford University Press.
- Rozakou, K. (2016). "Socialities of Solidarity: Revisiting the Gift Taboo in Times of Crises", *Social Anthropology*, 24 (2), pp. 185-199.
- Rygiel, P. (ed.) (2009). *Le bon grain et l'ivraie. La sélection des migrants en Occident, 1880-1939*, 2^{ème} édition, Paris: Publibook.
- Scheel, S. and Ratfisch, P. (2014). "Refugee Protection Meets Migration Management: UNHCR as a Global Police of Populations", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40 (6), pp. 924-941.
- Scott-Smith, T. (2016). "Humanitarian Dilemmas in a Mobile World", *Refugee Survey Quarterly*, 35 (2), pp. 1-21.
- Soysal, Y.N. (1994). *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago: University of Chicago Press.
- Walters, W. (2002). "Deportation, Expulsion, and the International Police of Aliens", *Citizenship Studies*, 6 (3), pp. 265-292.
- Zavos, A., Koutrolikou, P. and Siatitsa, D. (2017). "Changing landscapes of urban citizenship: Southern Europe in times of crisis", *Citizenship Studies*, 21 (4), pp. 379-392.

Ελληνόγλωσση

- Agamben, G. (2013). *Κατάσταση εξάιρεσης. Όταν η «έκτακτη ανάγκη» μετατρέπει την εξαίρεση σε κανόνα*, μετάφραση Οικονομίδου, Μ., Αθήνα: Πατάκης.
- Agamben, G. (2016). *Homo Sacer. Κυρίαρχη εξουσία και γυμνή ζωή*, μετάφραση Τοιαμούρας, Π., Αθήνα: Εξάρχεια.
- Αγγελίδης, Δ. και Φωτιάδης, Α. (2016), «Σεκιουριτάδες στα hotspots», *Εφημερίδα των Συντακτών*, 11/06/2016, <https://www.efsyn.gr/arthro/sekiouritades-sta-hotspots>
- Γαδ, Χ. (2018). «CSU σε Μέρκελ: 'Όχι' σε συμφωνία για προσφυγικό με οικονομικά ανταλλάγματα», *emea business monitor*, <https://emea.gr/epilogi-syntakton/548985/csu-se-μερκελ-«όχι»-σε-συμφωνία-για-προσφ/>
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015α). «Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση»,

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Βρυξέλλες, 13/05/2015, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_el.pdf

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015β). «Η προσέγγιση ‘hotspot’ για τη διαχείριση των εξαιρετικών μεταναστευτικών ροών», https://ec.europa.eu/home-affairs/content/hotspot-approach_en

Κουραχάνης, Ν. (2019). *Πολιτικές Σιέγας Προσφύγων. Προς την κοινωνική ενσωμάτωση ή την προνοιακή εξάρτηση*; Αθήνα: Τόπος.

Μαρβάκης, Α., Παναγιωτίδου, Ε., Παρσάνογλου, Δ. και Τσιάνος, Β. (2005). «Ευρώπη φρούριο!; Όταν η αυτονομία των κοινωνικών αγώνων ξεπερνά την πολιτική μας φαντασία», *Ενθέματα – Κυριακάτικη Αυγή*, 04/12/2005.

Παπαταξιάρχης, Ε. (2016). «Μια μεγάλη ανατροπή: Η ‘ευρωπαϊκή προσφυγική κρίση’ και ο νέος πατριωτισμός της ‘αλληλεγγύης’», *Σύγχρονα Θέματα*, 132-133, σελ. 7-28.

Σπυροπούλου, Γ. και Χριστόπουλος, Δ. (2016). *Προσφυγικό: «Θα τα καταφέρουμε»; Ένας απολογισμός διαχείρισης και προτάσεις διεξόδου*, Αθήνα: Παπαζήσος.



ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

HELLENIC SOCIAL POLICY ASSOCIATION