

DE "VERVEILIGING" VAN MIGRATIE:

DE POLITIEKE CONSTRUCTIE VAN EEN
ONVEILIGHEIDSGEMEENSCHAP IN
DE EUROPESE UNIE?

Jef Huysmans

IPIS-Brochure 126

Jef Huysmans
 London Centre of International Relations
 University of Kent
 Awdry Building
 11 Kingsway
 London WC2B 6EY
 UK
 Tel. +44 171 5656829
 +44 171 5656826
 Fax. +44 171 5656827
 e-mail: j.p.a.huysmans@ukc.ac.uk

INHOUD

In de laatste twee decennia daikt regelmatig een spectaculaire en vaak ook emotionele problematisering van migratie op in West Europa. De negatieve politieke reactie van Europese regeringsleiders op de aan- kele honderden Koerdische vluchtelingen in Italië	5
Inleiding	5
EUROPEANISERING VAN HET MIGRATIEBELEID	9
ARBEID, VEILIGHEID EN DE WELVAARTSTAAT MIGRATIE EN INTERNE VEILIGHEID	22
MAATSCHAPPELIJKE VEILIGHEID: MIGRATIE EN CULTURELE IDENTITEIT	30
CONCLUSIE: Europese integratie en de con- structie van een onveiligheids- gemeenschap?	39

In de politisering of de publieke strijd over de regulering en akke-
nook de definiering van de migratieproblematiek worden socio-econo-

* De negatieve politisering van migratie is een uitdrukking van West-Europese limi-
nemen. Invoertbaarheid, in de Verenigde Staten heeft een gelijksoortige ontwikkeling gekend. Daar
spreek onder meer de politisering van de Mexicaanse grens een cruciale rol in de discussie en
indien de problematisering van migratie. Dit onderzocht: Aydin CEYHAN, "Transnational Spaces
and Identities," in: *Le Monde Diplomatique*, oktober 1996, p. 31; Aydin CEYHAN, "Trans-
national Spaces and Identities," in: *Cultures et Conflits* Nr. 26/27, 1997, pp.
225-234; Jean-Paul WATON, "L'année vaille à El Paso," in: *Le Monde Diplomatique*,
oktober 1996, p. 11; Kathy WILLIAMS, "Immigration, race et identité à la frontière
mexico-américaine," in: *Cultures et Conflits* Nr. 26/27, 1997, pp. 203-234.

INLEIDING

In de laatste twee decennia duikt regelmatig een spectaculaire en vaak ook emotionele problematisering van migratie op in West Europa. De negatieve politieke reactie van Europese regeringsleiders op de aankomst van enkele honderden Koerdische vluchtelingen in Italië eind 1998 spreekt boekdelen. Ook de spectaculaire mediatisering van de 'landing' van enkele tientallen zigeuners in Groot-Brittannië in dezelfde periode stond bol van de irrationele angst voor een invasie gekoppeld aan uitingen van welvaartchauvinisme. Nog dichterbij huis is er de strijd van de *sans papiers* voor juridische erkenning.

In de lidstaten van de Europese Unie zijn immigranten, vluchtelingen en asielzoekers een kernthema geworden waarrond diverse politieke actoren hun visie laten gelden.¹ Migratie is een belangrijk referentiepunt in een politiek strijdveld waarin politieke en sociale programma's worden uitgewerkt en geconfronteerd. Dit verklaart ten dele waarom de mediaberichtgeving over immigranten en vluchtelingenstromen politiek gevoelig is. De politieke elite ervaart en articuleert de noodzaak om een standpunt in te nemen in verband met het migratiethema. Pogingen tot depolitisering of 'verstillings' van het migratiethema werden bijna onmogelijk in een politieke ruimte waarin onder meer de media en politieke partijen een politiek spektakel hebben gecreëerd rond migratie.

In de politisering of de publieke strijd over de regulering en aldus ook de definiëring van de migratieproblematiek worden socio-econo-

¹ De negatieve politisering van migratie is niet uitsluitend een West-Europees fenomeen. Bijvoorbeeld, in de Verenigde Staten heeft een gelijkaardige ontwikkeling plaats. Daar speelt onder meer de politisering van de Mexicaanse grens een cruciale rol in de lokale en federale problematisering van migraties. Zie onder meer: Ayse CEYHAN, "Emulation franco-américaine." In: *Le Monde Diplomatique*, oktober 1996, p. 11; Ayse CEYHAN, "Etats-Unis: frontière sécurisée, identité(s) contrôlée(s)?" In: *Cultures et Conflits* Nr. 26/27, 1997, pp. 235-254; Jean-Paul HANON, "L'armée veille à El Paso." In: *Le Monde Diplomatique*, oktober 1996, p. 11; Randy WILLOUGHBY, "Immigration, race et sécurité à la frontière mexicano-californienne." In: *Cultures et Conflits*, Nr. 26/27, 1997, pp. 203-234.

mische, cultureel-etnische en veiligheidsproblemen met mekaar verweven. Traditioneel ligt de klemtoon op de socio-economische dimensies van migratie. De immigratie van gastarbeiders die in principe geregeld wordt door ontwikkelingen in de arbeidsmarkt en socio-economische kosten/baten analyses vormt het kernthema. Een restrictief beleid wordt dan gerechtvaardigd op grond van het gebrek aan arbeidsplaatsen en de kostprijs van de vestiging van immigranten in het gastland.

Maar deze traditionele benadering werd de voorbije twee decennia grondig verweven met een cultureel-etnisch debat over de wenselijkheid van een multiculturele samenleving.² Bovendien werd in dezelfde periode het migratievraagstuk gedeeltelijk getransformeerd tot een veiligheidsproblematiek. Het raakte verstrikt in politievraagstukken, de angst voor een "invasie van buitenlanders", drugstrafiek, mensen-smokkel, enzovoort. De kosten-batenbenadering werd versneden tot een multidimensionele problematiek waarin politieke actoren diverse thema's met mekaar verbinden en mekaar laten versterken. Een van de meest zichtbare tekenen van deze ontwikkeling is de electorale groei van extreem rechtse partijen en van hun thema's in het politieke veld. Die partijen zijn meesters gebleken in het verenigen van diverse thema's verbonden met de crisis van de welvaartstaat, criminaliteit, angst voor de steden, en nationalisme onder de noemers 'migratie', 'vluchtelingen', 'illegalen', enzovoort.

In deze brochure bekijken we in de eerste plaats de veiligheidsdimensies, zonder daarom te willen argumenteren dat de politisering van migratie en vluchtelingen uitsluitend verloopt via het veiligheidsvraagstuk. De vraag is niet of migranten en vluchtelingen al dan niet een reëel veiligheidsprobleem zijn maar wel hoe de politieke herdefiniëring van migratie tot een veiligheidsprobleem in de Europese Unie de migratieproblematiek transformeert. De *verveiliging* van migratie, zoals we het proces van herdefiniëring noemen, stelt migratie

² Marco MARTINIELLO, *Sortir des Ghetto Culturels*. Parijs, Presses de Sciences Po, 1997.

voor als een gevaar voor het Goede Leven en impliceert een specifieke mobilisatie van conflictuele verwachtingen in verband met de ontmoetingen tussen autochtone en allochtone bevolkingsgroepen.³ In plaats van veiligheid als een probleem - is migratie een bedreiging van onze samenleving of niet? - of als een conditie - zijn we veilig of onveilig? - te beschouwen, interpreteert deze brochure het als een specifieke vorm van politisering. Met andere woorden, veiligheid wordt geconceptualiseerd als een politieke strategie waarin thema's op een specifieke manier worden gevormd. Verveiliging lijkt een geschikt begrip om deze constitutieve dimensie van veiligheidshandelingen te beklemtonen. In een proces van verveiliging worden sociale handelingen volgens een specifieke rationaliteit georganiseerd. Een thema wordt getransformeerd tot een existentiële bedreiging die de overlevingskansen van de inheemse levensvormen bedreigt. Dit kan onder meer leiden tot een expliciete opdeling van bevolkingsgroepen in vrienden en vijanden. Specifieke instellingen, in het bijzonder de politiediensten en het militair apparaat, worden gemobiliseerd. Restrictieve reguleringen dienen er voor te zorgen dat de gevaarlijke krachten op afstand worden gehouden. De sociale mobilisatie rond een veiligheidsprobleem gaat dikwijls gepaard met de creatie van een crisissituatie die vraagt om krachtige en snelle maatregelen om het gevaar te neutraliseren.

Het doel van deze brochure is het blootleggen van de complexiteit van deze verveiliging in de Europese Unie. De interpretatie geeft ook een indicatie van de betrokkenheid van het Europees integratie-

³ Meer uitgebreid over de notie 'verveiliging' en de bijdrage van dit concept tot veiligheidsstudies, zie: Ole WÆVER, "Securitization and Desecuritization." In: Ronnie LIPSCHUTZ (red.), *On Security*. New York, Columbia University Press, 1995, pp. 46-86; Jef HUYSMANS, "Migrants as a security problem: dangers of 'securitizing' societal issues." In: R. MILES en D. TRÄNHARDT (red.), *Migration and European Integration. The Dynamic of Inclusion and Exclusion*. Londen, Pinter, 1995, pp. 53-72; Jef HUYSMANS, *Making/Unmaking European Disorder*. Leuven, Doctoraat in de Sociale Wetenschappen, 1996; Jef HUYSMANS, "Security! What do you mean? From concept to thick signifier." In: *European Journal of International Relations*, Vol. 4, Nr. 2, 1998, pp. 226-255.

proces. Verder bevat deze brochure een impliciet argument tegen de culturele reductie van de verveiliging van migratie waarbij immigranten, vluchtelingen en asielzoekers beschouwd worden als een uitdaging voor de culturele identiteit van de autochtone bevolking. Dit is een populair thema in de literatuur die handelt over maatschappelijke veiligheid, multiculturalisme en de strijd van de beschavingen.⁴ De culturele reductie van de migratieproblematiek en het proces van verveiliging resulteert in een eenzijdige benadering. Het negeert of marginaliseert twee andere thema's die een centrale plaats innemen in het politieke debat: (a) de bedreiging van de openbare orde en het respect voor de wet en (b) de crisis van de welvaartstaat. Bijgevolg wordt het moeilijk om te handhaven dat het verveiligingsproces zich bijna uitsluitend richt op de spanning tussen het behoud van de nationale of Europese culturele identiteit en het streven naar een multiculturele politieke en sociale orde in de Europese Unie en haar lidstaten.

Het eerste deel geeft een ruwe indicatie van de europeanisering van het migratiebeleid. Vervolgens bekijken we hoe de economische benadering van migratie verschuift naar een veiligheidsproblematiek en de rol van het welvaartsthema hierin. Het derde deel handelt over de verveiliging van de interne markt en de plaats die de migratieproblematiek hierin inneemt. In het vierde deel reflecteren we over hoe culturele en racistische dimensies aanwezig zijn in de Europese migratieproblematiek en hoe dit relateert aan een verveiliging van migratie. In het besluit stellen we dat door de verveiliging van migratie conflictuele verwachtingen worden ingeschreven in het hart van de Europese veiligheidsgemeenschap.

⁴ Jocelyne CESARI, *Faut-il avoir peur de l'islam?* Parijs, Presses de Sciences Po, 1997; Ole WÆVER, Barry BUZAN, Morton KELSTRUP & Pierre LEMAITRE, *Identity, Migration, and the New Security Agenda in Europe*. Londen, Pinter, 1993, pp. 61-92; Marco MARTINIELLO, Op. Cit.

EUROPEANISERING VAN HET MIGRATIEBELEID

Het is moeilijk om het migratiebeleid van verschillende West-Europese landen onder één noemer te plaatsen maar het lijkt redelijk om te stellen dat in de jaren vijftig en zestig immigranten in belangrijke mate als extra werkkrachten werden beschouwd. Hun legale status speelde daarbij niet altijd een essentiële rol.⁵ Claude-Valentin Marie merkt bij voorbeeld op dat in Frankrijk clandestiene migratie niet als een groot probleem werd gezien. Het belangrijkste was dat het aantal flexibele werkkrachten in Frankrijk diende toe te nemen. Gespecialiseerde agent-schappen rekruteerden migranten rechtstreeks in hun land van oorsprong zonder zich te bekommeren om hun legale status.⁶ Sommige andere landen zoals Duitsland beoogden wel de regularisatie van migratie maar ook hier gedoogde of stimuleerde het beleid immigratie.

Eind jaren zestig en, op een meer intensieve wijze, in de loop van de jaren zeventig kwam hierin verandering. Het migratiebeleid werd restrictiever en beklemtoonde de nood aan regulering. Dit cumuleerde in een algemene migratiestop.⁷ De oliecrisis en de economische reces-

⁵ Voor een vergelijkende analyse van migratiebeleid, zie onder meer: James F. HOLLIFIELD, *Immigrants, Markets and States*. Cambridge, Harvard University Press, 1992; Sarah COLLINSON, *Europe and International Migration*. Londen, Pinter, 1993; Russel KING (red.), *Mass Migration in Europe*. Londen, Belhaven, 1993; Martin BADWIN-EDWARDS en Martin A. SCHAIN (eds.), *The Politics of Immigration in Western Europe*. Ilford, Frank Cass, 1994; Voor een interessante interpretatie van de omvang en politieke betekenis van deze gastarbeiders, zie: Claude-Valentin MARIE, "Entre économie et politique: le 'clandestin', une figure sociale à géométrie variable." In: *Pouvoirs*, 47 (1988), pp. 75-83.

⁶ Claude-Valentin MARIE, Op. Cit.

⁷ Bij voorbeeld: Anthony FIELDING, "Migration, institutions and politics: the evolution of European migration policies." In: Russel KING (red.), *The New Geography of European Migrations*. Londen, Belhaven Press, 1993, p. 43; James HOLLIFIELD, Op. Cit., pp. 66-73.

sie worden vaak genoemd als de belangrijkste redenen voor beleidswijziging. In deze brochure hoeft niet nader te worden stilgestaan bij de mate waarin deze factoren de beleidswijzigingen verklaren.⁸ Belangrijker is de vaststelling dat migratie ook in die periode nog uitdrukkelijk werd benaderd vanuit een utilitaristisch, economisch perspectief waarin wijzigingen in de arbeidsmarkt en de economische recessie worden aangevoerd om wijzigingen in het migratiebeleid te rechtvaardigen. Het beleid verschoof zichtbaar van een flexibele, open politiek naar een restrictieve benadering gericht op het beperken van immigratie. Dit werd in belangrijke mate gerechtvaardigd op economische gronden.⁹ Hoewel de politieke retoriek migratie met een grotere regelmaat dan voordien begon te verbinden met een probleem van openbare orde, bleef dit vertoog in de jaren zeventig ondergeschikt aan een economisch vertoog. Bovendien werd het restrictieve beleid gematigd door de immigratie van familieleden van reeds gevestigde migranten toe te laten.

In deze periode was de europeanisering van het migratiebeleid minimaal.¹⁰ Het was voornamelijk in het kader van de regulering van het vrij verkeer van werknemers in de Europese Gemeenschap dat migratie op de agenda verscheen. Hoewel dit een problematisch terrein was - en nog steeds is - voor de Europese Gemeenschap resul-

⁸ Robert Miles argumenteert dat de problematisering van migranten in Groot-Brittannië en Zwitserland reeds vanaf het midden van de jaren zestig begon. In die context waarschuwt hij tegen het leggen van directe verbanden tussen economische en politieke processen. Robert MILES, *Racism*. Londen, Routledge, 1989, p. 118.

⁹ Bij voorbeeld in Duitsland: H.H. BLOTEVOGEL, U. MÜLLER-TER JUNG & Gerald WOOD, *From itinerant worker to immigrant? The geography of guestworkers in Germany* in Russel KING, Op. Cit., p. 88.

¹⁰ Voor een overzicht van de Europeanisering van het migratiebeleid in de context van de Europese Gemeenschappen, zie onder meer: G. KORELLA & P. TWOMEY (red.), *Towards a European Immigration Policy*. Brussel, European Interuniversity Press, 1995; Rey KOSLOWSKI, "European Union migration regimes, established and emergent." In: Christian JOPKE (red.), *Challenge to the Nation-State. Immigration in Western Europe and the United States*. Oxford, Oxford University Press, 1998, pp. 153-188.

teerde het niet in een algemene politisering van migratie.¹¹ De belangrijkste beslissing in die periode was de expliciete formulering van een onderscheid tussen migranten die de nationaliteit bezitten van één van de lidstaten en migranten met een derdeland nationaliteit (in Richtlijn van de Raad 1612/68).¹² De regulering van migratie in de jaren zestig and zeventig betrof voornamelijk de eerste groep.¹³ Hierin kwam echter verandering in de loop van de laatste twee decennia.¹⁴ Migranten met een derdeland nationaliteit werden een centraal twistpunt in het Europees integratieproces. In de jaren tachtig werd migratie een discussiepunt in intergouvernementele fora in Europa zoals TREVI, de Ad Hoc Groep i.v.m. Migratie en de Schengen Groep.¹⁵ Hoewel deze fora geen deel uitmaken van het Europees integratieproces in strikte zin, hebben zij een belangrijke rol gespeeld in de opbouw van transnationale en intergouvernementele netwerken in West Europa die zich onder meer bezighouden met de regulering en controle van migratie-

¹¹ Mehmet UGUR, "Freedom of movement vs. exclusion: a reinterpretation of the 'insider'-'outsider' divide in the European Union." In: *International Migration Review*, Vol. 29, Nr. 4, 1995, pp. 964-999.

¹² Ugur, MEHMET, Op. Cit.; Giuseppe CALLOVI, "Regulation of immigration in 1993: pieces of the European Community jig-saw puzzle." In: *International Migration Review*, Vol. 26, Nr. 2, 1992, pp. 353-372.

¹³ Voor een analyse van de juridische aspecten: Herwig VERSCHUEREN, "Migranten tussen hoop en vrees in het cengemaakte Europa." In: *Panopticon*, Vol. 12, Nr. 2, 1991, pp. 137-143.

¹⁴ Didier BIGO, *Police en réseaux. L'expérience européenne*. Parijs, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1996; Juliet LODGE, "Internal security and judicial cooperation." In: Juliet LODGE (red.) *The European Community and the Challenge of the Future*. (Second Edition) Londen, Pinter, 1993, pp. 315-339; W. DE LOBKOWICZ, "Intergovernmental cooperation in the field of migration - from the Single European Act to Maastricht." In: J. MONAR & R. MORGAN (red.), *The Third Pillar of the European Union. Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*. Brussel, European University Press, 1994, pp. 99-122; Sarah COLLINSON, *Europe and International Migration*. Londen, Pinter, 1993; Sarah COLLINSON, *Beyond Borders: West European Migration Policy Towards the 21st Century*. Londen, RIIA, 1993.

¹⁵ Didier BIGO, *The European internal security field: stakes and rivalries in a newly developing area of police and International Migration*. Op. Cit., pp. 110-115.

stromen.¹⁶ Tot op zekere hoogte legden zij de basis voor een geleidelijke opname van de migratieproblematiek in de 'constitutionele' structuur van de Europese Unie.¹⁷ Het Verdrag van Maastricht (1992) introduceerde een derde zuil 'Justitie en Binnenlandse Zaken' waarbinnen migratie figureert als een kernthema van de intergouvernementele samenwerking in de Europese Unie. Zes jaar later in het Verdrag van Amsterdam werden de secties in verband met migratie verschoven van de derde naar de eerste zuil. Deze verschuiving van de intergouvernementele procedure naar de communautaire procedure opent de mogelijkheid voor een snellere ontwikkeling van een gemeenschappelijk migratiebeleid op het niveau van de Europese Unie.¹⁸

De groeiende vraag voor een gemeenschappelijk migratiebeleid in de Europese Unie gaat samen met een toenemende interesse in een versterking van de controle van immigranten, asielzoekers en vluchtelingen en een beperking van de migratiestromen.¹⁹ Dit is expliciet zichtbaar in het Schengenakkoord waarin migratie verweven wordt met vraagstukken over de bestrijding van terrorisme, drugstrafiek, internationale misdaad, enzovoort.²⁰ Een ander voorbeeld is de onlangs

¹⁶ Didier BIGO, Op. Cit., pp. 112-145, 196-208.

¹⁷ Ibid.; Sayad, ADDELMALEK, 1994, "L'asile dans "l'espace Schengen": la définition de l'Autre (immigré ou réfugié) comme enjeu de luttes sociales." In: Marie-Claire CALOZ-TSCHOPP, Axel CLEVENOT & Maria-Pia TSCHOPP (red.), *Asile - Violence - Exclusion en Europe. Histoire, Analyse, Prospective*. Genève, Université de Genève, pp. 193-238.

¹⁸ A. DUFF, "The Treaty of Amsterdam." In: Londen, *The Federal Trust*, 1997, pp. 3-58; Monica DEN BOER, "Step by step progress. An update on the free movement of persons and internal security." In: *EIPASCOPE*, Nr. 2, 1997, pp. 8-11.

¹⁹ Mehmet UGUR, Op. Cit.; Robert MILES & Dietrich THRÄNHARDT (red.), *Migration and European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion*. Londen, Pinter, 1995; Jean-Pierre ALAUX, "Comment les démocraties occidentales préparent la société plurielle. En Europe: "sécurité" d'abord." In: *Le Monde Diplomatique*, februari 1991, pp. 20-21; Gérard SOULIER, "Droit d'asile et Grand Marché, 'L'Europe aux Européens'." In: *Le Monde Diplomatique*, juli 1989, p. 11.

²⁰ Zie in dit verband de delen over Schengen in Didier Bigo's baanbrekende studie over de ontwikkeling van een transnationaal veld van interne veiligheid in Europa: Didier BIGO, Op. Cit., pp. 112-145, 196-208.

ondertekende Dublinconventie. Deze conventie regelt de verdeling van de verantwoordelijkheid voor het behandelen van een asielaanvraag tussen de lidstaten. Ondanks het feit dat deze conventie een humanitaire dimensie heeft, is het duidelijk dat zij in de eerste plaats gericht is op het verminderen van asielaanvragen in de lidstaten van de Unie. De humanitaire dimensie bestaat erin dat de conventie een oplossing voorstelt voor vluchtelingen in transit. Dit zijn vluchtelingen die worden doorverwezen van land tot land zonder dat één van deze landen een beslissing neemt over hun statuut. Hierdoor circuleren zij tussen de landen, leven in speciale centra, en bevolken een niemandsland. Dit afschuiven van verantwoordelijkheid wordt meestal gezien als een onmenselijke aanpak van de vluchtelingenproblematiek. De Dublinconventie tracht het probleem te verhelpen door ondubbelzinnig te bepalen welke staat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag: het land van eerste intrede. Maar tegelijkertijd heeft de conventie tot doel om asielaanvraag in een van de lidstaten minder aantrekkelijk te maken. Bij voorbeeld, onder de Dublin conventie kunnen vluchtelingen slechts één asielaanvraag indienen, namelijk in het land waar zij de Unie binnenkomen. De beslissing geldt voor de andere lidstaten van de Europese Unie. Dit systeem sluit uit dat vluchtelingen meerdere aanvragen indienen – tegelijkertijd of na mekaar – waardoor de kansen dat asiel zal worden verleend, verkleinen. De Dublinconventie wordt dan ook vaak in de eerste plaats beschouwd als een initiatief dat tot doel heeft het aantal aanvragen te verminderen.²¹

In de Europese samenwerking ligt de nadruk op het beperken van de doordringbaarheid van het nationaal en Europees grondgebied en de institutionalisering van verreikende controlemechanismen door middel van het welvaartsysteem, de politie en versterking van externe

²¹ José BOLTEN, "From Schengen to Dublin: the new frontiers of refugee law." In: H. MEIJER, J. BOLTEN, et al., *Schengen. Internationalisation of Central Chapters of the Law of Aliens, Refugees, Privacy, Security, and the Police*. Antwerpen, Kluwer, 1991, pp. 8-36.

grenscontroles.²² Dit gaat bovendien gepaard met een grondige politisering van het migratiethema. Het is moeilijk om de administratieve, gedepolitiseerde regulering van migratie op dit ogenblik te scheiden van de publieke strijd over de correcte regulering van migratie.²³ De europeanisering ging ook gepaard met een dubbele verschuiving in het migratiebeleid. Enerzijds werd er een band gesmeed tussen het migratievraagstuk en de crisis van de welvaartstaat en anderzijds zagen we een relatief snelle verveiliging van migratie in het kader van de politieke en bureaucratische creatie van een interne en maatschappelijke veiligheidsproblematiek in de Europese Unie. Het zijn deze verschuivingen die we nader bekijken in deze brochure. We zijn vooral geïnteresseerd in de verschillende thema's die in de verveiliging van migratie met mekaar verbonden worden.

²² Ayse CEYHAN, *Towards a bifocal control: border and welfare controls in the United States and in France*. Voordracht tijdens de jaarlijkse samenkomst van de ISA, 17-21 maart 1998, Minneapolis; John CROWLEY, *Where does the state actually start? Border, Boundary and Frontier Control in Contemporary Governance*. Voordracht tijdens de jaarlijkse samenkomst van de ISA, 17-21 maart 1998, Minneapolis.

²³ Virginie GUIRAUDON, "Citizenship rights for non-citizens: France, Germany and the Netherlands." In: Christian JOPPKE (red.), *Challenge to the Nation-State. Immigration in Western Europe and the United States*. Oxford, Oxford University Press, 1998, pp. 287-303; Virginie GUIRAUDON, "Multiculturalisme et droit des étrangers dans l'Union européenne." In: Riva KASTORYANO (red.), *Quelle identité pour l'Europe? Le multiculturalisme à l'épreuve*. Parijs, Presses de Sciences Po, 1998, pp. 158-161.

ARBEID, VEILIGHEID EN DE WELVAARTSTAAT

Indien we de vluchtelingenproblematiek even buiten beschouwing laten, kunnen we zeggen dat migranten in belangrijke mate vanuit een economisch perspectief benaderd werden. In vele West-Europese samenlevingen waren migranten in de eerste plaats arbeiders die de gaten in de binnenlandse arbeidsmarkt kwamen dichten. Dit stereotype beeld - dat niet zonder effecten is - projecteert migranten als tijdelijke werkrachten wiens aanwezigheid afhankelijk is van economische verschuivingen en wijzigingen in de arbeidsmarkt.²⁴ In deze utilitaristische constructie worden migranten een last of een voordeel voor de economische ontwikkeling van de samenleving.

Zoals reeds opgemerkt, domineerde het economisch perspectief ook op de relatief schaarse momenten dat migratie een beleidsthema was voor de Europese Gemeenschap. De ontwikkeling van de interne markt was het centrale thema.²⁵ Deze logica is niet van het toneel verdwenen. Bij voorbeeld, in haar voorstel voor een Richtlijn van de Raad in verband met het vrij verkeer van personen afkomstig uit derde landen, pleit de Europese Commissie ervoor om ook voor deze categorie personen de grenscontroles op te heffen. Grenscontroles installeren voor deze personen zou afbreuk doen aan de eengemaakte economische ruimte waarin werknemers, producenten en consumenten vrij kunnen circuleren. Een goed functionerende interne markt wordt gezien als een voorwaarde voor economische groei.²⁶ Volledig vrij ver-

²⁴ Voor een interessante interpretatie van de betekenis van de naam 'migrant', zie Sayad ABDELMALEK, *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*. Brussel, De Boeck, 1991, en zijn nieuw boek: *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*. Parijs, Seuil, 1999.

²⁵ Mehmet UGUR, Op. Cit., Giuseppe CALLOVI, Op. Cit.

²⁶ Zie bij voorbeeld: *Commission of the European Community, European social policy. A way forward for the Union*. COM, 1994, 333, pp. 29-30.

keer van personen is dan ook in het economisch belang van de Europese Gemeenschap.²⁷ Bovendien, hoe gaat men een onderscheid maken tussen een burger van een van de lidstaten en een persoon afkomstig uit een derdeland aan de interne grensovergangen?

In de laatste twee decennia heeft de utilitaristische benadering in sommige West-Europese landen zich steeds uitdrukkelijker geënt op een nieuw thema: de crisis van de welvaartstaat. In dit vertoog transformeerden migranten van 'gastarbeiders' tot 'een extra last voor een welvaartsysteem in crisis'. Door de economische recessie vermindert de vraag naar arbeid. Migrant worden voorgesteld als overbodig omdat de binnenlandse arbeidsmarkt voldoende flexibele autochtone arbeid ter beschikking heeft. Het verblijf van migranten wordt verbonden met kosten in plaats van baten. In dit verhaal worden de 'gasten' een overbodige last. Met andere woorden, in de economische, utilitaristische visie wordt migratie stopgezet omdat de maatschappij voldoende autochtone arbeidskrachten heeft. Het betreft dus een herverdeling van werkgelegenheid en de eraan gekoppelde sociale voordelen ten voordele van een zogenoemde autochtone bevolking en de geschoolde immigrant en ten nadele van minder 'bruikbare' migranten.

Dit beeld strookt nochtans niet volledig met de feitelijke gang van zaken. Er worden nog steeds (voornamelijk illegale) migranten tewerkgesteld in laagbetaalde arbeidsintensieve sectoren zoals de fruit- en groenteteelt.²⁸ Het impliciet of expliciet gedogen van illegale immi-

²⁷ Europese Commissie, *Proposal for a Council Directive on the right of third-country nationals to travel in the Community*. COM(95) 346 final, 12.07.1995; *Proposal for a Council Directive on the elimination of controls on persons crossing internal frontiers*. COM(95) 347 final, 12.07.1995; *Proposal for a European Parliament and Council Directive amending Directive 68/360/EEC on the abolition of restrictions on movement and residence within the Community for workers of Member States and their families and Directive 73/148/EEC on the abolition of restrictions on movement and residence within the Community for nationals of Member States with regard to establishment and the provision of services*. COM(95) 348 final, 12.07.1995.

²⁸ Zie bij voorbeeld: Koen VIDAL, *Op de deurmat van Europa. Reis langs de grenzen van het vluchtelingenbeleid*. Antwerpen, Houtekiet, 1999, pp. 23-33.

gratie in West-Europa in een context waarin illegale immigratie echter intens gepolitiseerd is, is een paradoxaal gegeven. Bij voorbeeld, er is een opmerkelijke contradictie tussen de hevige negatieve retoriek in verband met illegale immigratie, enerzijds, en de politieke onwil om effectieve controlemechanismen te operationaliseren, zoals controle van de werkgevers, anderzijds.²⁹

Bovendien worden in een welvaartsysteem in crisis immigranten en asielzoekers afgebeeld als meer dan concurrenten op de arbeidsmarkt. Zij zijn ook directe concurrenten in de verdeling van schaarser wordende sociale goederen en diensten, zoals huisvesting, gezondheidszorg, werkloosheidsuitkeringen, enzovoort. Dit heeft aanleiding gegeven tot een groeiend welvaartchauvinisme in West-Europa. Welvaartchauvinisme maakt de verdeling van welvaartvoorziening afhankelijk van nationale identiteit. Met andere woorden, de toegang tot sociale en economische rechten wordt bemiddeld op basis van criteria die verwijzen naar cultureel en politiek lidmaatschap. In de Europese Unie betekent dit dat rechten in de eerste plaats worden toegekend aan burgers die de nationaliteit hebben van één van de lidstaten.³⁰

Dit welvaartchauvinisme krijgt een grimmigere dimensie op het ogenblik dat het verbonden wordt met een vertoog waarin de welvaartcrisis niet louter als een vraagstuk over de herverdeling van rechten wordt begrepen maar als een strijd voor het overleven van een be-

²⁹ Zie onder meer: Alain MORICE, "Les travailleurs étrangers aux avant-postes de la précarité" In: *Le Monde Diplomatique*, januari 1997, pp. 18-19.

³⁰ Thomas FAIST, "How to define a foreigner? The symbolic politics of immigration in German Partisan discourse, 1978-1992." In: Martin BALDWIN-EDWARDS & Martin A. SCHAIN (red.), *The Politics of Immigration in Western Europe*. Ilford, Frank Cass, 1994, pp. 61-66; Ayse CEYHAN, "Migrants as a threat. A comparative analysis of securitarian rhetoric: France and the United States." In: Victor GRAY (red.), *A European Dilemma. Immigration, Citizenship, Identity*. Berghahn Books, te verschijnen; Ayse CEYHAN, *Towards a bifocal control: border and welfare controls in the United States and in France*. Voordracht tijdens de jaarlijkse samenkomst van de ISA, 17-21 maart 1998, Minneapolis, Minnesota; Grete BROCHMANN, "Control in immigration policies: a closed Europe in the making." In: Russel KING, Op. Cit., p. 103.

paalde levenswijze, belichaamd in de welvaartstaat. Immigranten, vluchtelingen en asielzoekers worden in dit vertoog gemakkelijk getransformeerd van mensen met minder recht op welvaartvoorzieningen tot een directe bedreiging voor het voortbestaan van de welvaartstaat. Dit gaat gepaard met een verschuiving in de betekenis van migratie van kostenfactor naar profitaat. De naam 'migrant' - evenals 'vluchteling' - wordt dan een stigma dat verwijst naar vreemdelingen die op een illegitieme wijze voordelen trachten te onttrekken aan een samenleving waar zij niet thuishoren. In een welvaartsysteem dat een existentiële crisis doormaakt, wordt het relatief gemakkelijk om sociaal profitaat te laten verschuiven tot een handeling die het voortbestaan van het systeem zelf bedreigt.³¹

De stigmatisering van migratie in uitdrukkingen van welvaartschauvinisme wordt verder versterkt door het gebruik van metaforen als 'invasie van asielzoekers' en 'overstroming door migratie'. Het gebruik van deze metaforen bewerkstelligt een meer intense transformatie van migratie tot een bedreiging. Een profiteur is een individu dat vrijblijvend genot zoekt. Een invasie transformeert deze individuen tot een collectieve vijandige kracht die het bestaande welvaartsysteem dreigt weg te spoelen. Het gebruik van deze dramatische metaforen, die direct verwijzen naar oorlog of grote rampen, bewerkstelligen de verschuiving van de utilitaristische, economische problematisering tot een verveiliging van migratie het meest uitdrukkelijk.³²

In zulk een constructie is niet het arbeidspotentieel van essentieel belang maar veeleer het *illegitiem* - wat niet hetzelfde is als illegaal - gebruik van welvaartvoorzieningen en het oproepen van vijandelijkheid ten aanzien van een door de autochtonen gewaardeerde levenswijze. Daardoor verliest het begrip migrant zijn specifiek arbeids-

³¹ Zie bijvoorbeeld: Marc SWYNGEDOUW, "La construction du "péril immigré" en Flandre: 1930-1980." In: Andrea REA (red.), *Immigration et racisme en Europe*. Brussel, Complexe, 1998, pp. 107-130.

³² In verband met deze metaforen, zie onder meer: Thomas FAIST, Op. Cit., p. 61.

economische betekenis. Hierdoor wordt het ook makkelijker het verschil tussen immigranten en vluchtelingen te laten vervagen. Beide groepen worden verenigd als vreemdelingen die op een illegitieme wijze streven naar welvaartvoorzieningen. Vluchtelingen zijn in verschillende landen een geliefde doelwit voor welvaartschauvinisten. Er is een algemene tendens om vluchtelingen af te schilderen als economische vluchtelingen die de asielprocedure misbruiken om rechten en bijstand op te eisen in het gastland.³³ Bovendien zijn vluchtelingen zeer kwetsbaar voor kritiek in sociale zekerheidssystemen waarin sociale rechten gebaseerd zijn op een verzekeringsprincipe dat tot op zekere hoogte vereist dat men bijdraagt tot het systeem alvorens men rechten verwerft.³⁴

Hoewel welvaartschauvinisme en de constructie van migranten, vluchtelingen en vreemdelingen grotendeels in een binnenlandse politieke context vorm kregen is de Europese Unie niet volledig afwezig.³⁵ Bij voorbeeld, de Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken verklaarde in Luxemburg (20 juni 1994) dat tijdelijke werkkrachten van buiten de Europese Unie alleen kunnen worden aangenomen wanneer de plaatsen niet kunnen ingevuld worden door werkkrachten die de nationaliteit hebben van een van de lidstaten of die legaal verblijven in een lidstaat.³⁶ Bovendien belichaamt de europeanisering in de eerste plaats

³³ Monica DEN BOER, "Moving between bogus and bona fide: the policing of inclusion and exclusion in Europe." In: Robert MILES & Dietrich THRÄNHARDT (red.), *Migration and European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion*. Londen, Pinter, 1995, pp. 92-111. Voor een gevalstudie van de Britse media: Ron KAYE, "Redefining the refugee: the UK media portrayal of asylum seekers." In: Khalid KOSER & Helma LUTZ (red.), *The new migration in Europe. Social constructions and social realities*. Londen, Macmillan, 1998, pp. 163-182. Meer algemeen i.v.m. de centrale rol die vluchtelingen en asielzoekers spelen in de politisering van migratie in de Europese Unie: Danièle JOLY, *Haven or hell? Asylum policies and refugees in Europe*. Londen, MacMillan, 1996, pp. 44-85; Sarah COLLINSON, *Beyond borders*. Op. Cit.

³⁴ Thomas FAIST, Op. Cit., pp. 61-62.

³⁵ Zie onder meer Patrick R. IRELAND, "Migration, free movement, and immigrant integration in the EU: a bifurcated policy response." In: S. LEIBFRIED & Paul PIERSON (red.), *European social policy*. Washington, Brookings Institution, 1995.

³⁶ Geciteerd in: Patrick R. IRELAND, Op. Cit., p. 262.

een restrictieve aanpak – ondanks enkele meer recente initiatieven tegen racisme en xenofobie en voor de integratie van vluchtelingen.³⁷ Dit ondersteunt het beeld dat immigranten en asielzoekers niet gewenst zijn. In een context waarin immigranten en asielzoekers gepolitiseerd worden als profiteurs en als een excessieve last voor een welvaart-systeem dat onder toenemende druk staat, bevestigt zulk een beeldvorming de illegitimiteit en het socio-economisch destabiliserend effect van migratie.

Door migratie te verbinden met een bedreiging van welvaart wordt de scheidingslijn tussen de socio-economische benadering en een veiligheidsbenadering poreus. De namen 'migrant', 'vluchteling' en/of 'vreemdeling' kunnen nu veel makkelijker verschuiven van de utilitaristische benadering waarin het in een kosten/baten balans opereert naar een existentieel vraagstuk waarin het het Goede Leven in de autochtone gemeenschap bedreigt. Dit wil niet zeggen dat immigranten en vluchtelingen uitsluitend of altijd in de eerste plaats als een veiligheidsprobleem worden geconstrueerd in het huidige publieke debat en in de regulering van bevolkingsstromingen. Het betekent wel dat het socio-economische vertoog en het veiligheidsvertoog op mekaar inwerken.

Thomas Faist beschrijft de gedeeltelijke verveiliging van de socio-economische dimensies als volgt:

Recent political conflicts around social rights of immigrants have often been based on the claim that the willingness to share social goods distributed by the welfare state needs a basis of

³⁷ Tot de meest recente initiatieven behoren: *Council resolution on the fight against racism and xenophobia of 29 May 1990*. Official Journal C, 157, 27.6.1990; *Council resolution on the fight against racism and xenophobia in the fields of employment and social affairs of 25 October 1995*. Official Journal c, 296, 10.11.1995; *Joint Action of 15 July 1996 adopted by the Council concerning action to combat racism and xenophobia*. Official Journal L, 185, 24 July 1996; *Council Regulation (EC) No 1035/97 establishing a European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia*. Official Journal L, 151, 10.6.1997; *Proposal for a Council decision establishing a Community action programme to promote the integration of refugees*. COM (1998)731.

*common feeling. It is thus not surprising that those political actors opposed to (further) immigration, and/or to granting certain social rights to immigrants, have tended to refer to the alleged threat immigrants pose not only as economic competitors in the labour market and for social policies ('they take away our jobs and our benefits') but also as a threat to the cultural homogeneity of the national state.*³⁸

Faist verwijst hier expliciet naar de vermenging in het veiligheidsvertoog van migranten als economische en sociale concurrenten en als bedreiging van de culturele homogeniteit van de natie.³⁹ In dit deel van het artikel is dit citaat vooral belangrijk omdat het aantoonst dat de sociale constructie van een veiligheidsprobleem in de migratiesector niet kan gereduceerd worden tot een specifieke beleidssector zoals bij voorbeeld het sociaal beleid. In het publieke debat en de bureaucratische maatregelen die de verveiliging van migratie vorm geven worden verschillende thema's en beleidssectoren tegelijkertijd bespeeld. Welke zijn die andere thema's? Faist beklemtoont het belang van de culturele thematiek. Deze is ontegensprekelijk van groot belang in de verveiliging van migratie. Maar in zoverre wij ook de betrokkenheid van de Europese Unie en de impact van de europeanisering van migratiebeleid bij de verveiliging van migratie willen beklemtonen is er een ander thema dat prioriteit vraagt: de interne veiligheid, de handhaving van openbare orde en de strijd tegen de criminaliteit. In het kader van het Europees integratieproces is de interne veiligheid de kernproblematiek waarbinnen een veiligheidsbenadering zich heeft geënt op een economische problematisering van migratie.

³⁸ Thomas FAIST, "Boundaries of welfare states: immigrants and social rights on the national and supranational level." In: Robert MILES & Dietrich THRÄNHARDT (red.), *Migration and European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion*. Londen, Pinter, 1995, p. 189.

³⁹ Een gelijkaardige analyse in de Belgische context vindt men in Marc SWYNGEDOUW, Op. Cit.

MIGRATIE EN INTERNE VEILIGHEID

In de Europese Unie ontwikkelde de verveiliging van migratie zich het meest expliciet in de context van de realisering van de interne markt, en in het bijzonder, van het vrij verkeer van personen. De ondertekening van de Europese Eenheidsakte in 1986 is hier het referentiepunt. Deze akte stelde expliciet dat tegen 1992 de Europese Gemeenschap een ruimte zonder interne grenzen zou zijn met vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal (art. 13). Dit vereiste voornamelijk de afschaffing van allerlei vormen van grenscontroles. De afschaffing van interne grenscontroles werd echter snel verbonden met de vraag naar een versterking van de controle van de buitengrenzen.⁴⁰ Dit werd in de eerste plaats verantwoord op basis van veiligheidsgronden. De afschaffing van interne grenscontroles werd ingebed in een vertoog dat een veiligheidscontinuüm creëerde waarin de afschaffing van grenscontroles wordt verbonden met een toenemende bedreiging van terroristen, internationale criminele organisaties, drugstrafiek en migranten. In dit vertoog garanderen grenscontroles de nationale veiligheid en verspreidt de illegitimiteit van terroristische en criminele activiteiten naar migratie.⁴¹ Binnen het kader van dit vertoog is de roep om controles aan de buitengrenzen van de Gemeenschap te versterken en om Europese politiesamenwerking te bevorderen te verwachten. Op deze wijze werd een veiligheidsprobleem gecreëerd in het hart van het Europees integratieproject. Didier Bigo heeft uitgebreid aangetoond dat dit vertoog niet als een onafwendbare reactie op een veiligheidsprobleem dient

⁴⁰ W. DE LOBKOWICZ, "Intergovernmental cooperation in the field of migration - from the Single European Act to Maastricht." In: J. MONAR & R. MORGAN (red.), *The Third Pillar of the European Union. Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*. Brussel, European University Press, 1994, pp. 99-122.

⁴¹ Didier BIGO, *The European internal security field*. Op. Cit., p. 164.

begrepen te worden maar in belangrijke mate het gevolg is van de mobilisering van een veiligheidsprobleem en onveiligheidsverwachtingen door bureaucratische, professionele actoren zoals de douanediens, de transnationaal werkzame politiediensten, drugsbestrijdingsdiensten, enzovoort.⁴²

In de toenemende verveiliging van de interne markt speelde het vrij verkeer van personen een sleutelrol. Hierdoor werden veiligheidsvraagstukken verschoven van het eerder beperkt gebied van politiesamenwerking in verband met terrorisme, drugs, en internationale misdaad naar kerngebieden van het Europees integratieproces, in het bijzonder de interne markt en het Europees burgerschap.⁴³

De vervloeiing van de economische benadering van de interne markt naar verveiliging is een arbitraire gebeurtenis. In tegenstelling tot wat het begrip *spill-over* suggereert, is er geen noodzaak om het vrij verkeer van personen te koppelen aan een veiligheidsvraagstuk. Bij voorbeeld, in het reeds geciteerde voorstel van de Commissie voor een Richtlijn over het recht van personen met de nationaliteit van een derde land om te reizen in de Unie wordt voornamelijk het economisch nut van het vrij verkeer van personen beklemtoond. De referenties naar een veiligheidsprobleem verdwijnen in de marges van de tekst.⁴⁴

⁴² In het kader van deze brochure ga ik niet dieper in op de vraag hoe dit vertoog werd geproduceerd in de Europese Gemeenschap (Unie). Voor meer informatie zie Jef HUYSMANS, *The securitization of migration policy in the EU*; Lars-Erik CEDERMAN (red.), *Constructing Europe's Identity*. Te verschijnen. In *Polices en réseaux* beklemtoont Didier Bigo dat bureaucratische netwerken het hart vormen van de verveiliging. In later werk, bekijkt hij hoe ook andere actoren, zoals politici en de media, een rol hebben gespeeld; Didier BIGO, *Polices en réseaux*. Op. Cit; Didier BIGO, *Bond of Union. Military involvement in internal security*. Bijdrage voorbereid door de 39ste samenkomst van de ISA, Minneapolis, Minnesota, 17-21 maart 1998.

⁴³ Didier BIGO, *Police en réseaux*. Op. Cit.

⁴⁴ *European Commission, Proposal for a Council Directive on the right of third-country nationals to travel in the Community*. COM(95) 346 final, 12.07.1995, p. 4.

... it [the internal market] will be unable to offer all the economic benefits that can be expected of the integration of national markets into a large single market if some people are prevented from, or have difficulty in, moving in that market.

Het vrij verkeer van personen is ook een kerndimensie van het Europees burgerschap zoals het in het Verdrag van Maastricht werd ingevoerd (art. 8a). Er is geen reden om aan te nemen dat de constitutie van het Europees burgerschap een verveiliging van het vrij verkeer van personen vraagt. Leden en niet-leden van een politieke gemeenschap dienen niet noodzakelijk gescheiden te worden door de laatste als een bedreiging te benaderen. Indien dit het geval zou zijn zouden de lidstaten nog steeds met mekaar op vijandige voet leven. Het wordt echter algemeen aangenomen dat één van de belangrijkste verwezenlijkingen van het integratieproces precies bestaat in het elimineren van deze vijandige verhoudingen binnen West-Europa.⁴⁵

Bijgevolg rijst de vraag hoe migratie verzeild geraakt is in een veiligheidsproblematiek waarin vraagstukken over terrorisme, drugstrafiek en internationale misdaad floreren. In plaats van de rol te interpreteren die de verschillende actoren hebben gespeeld in het verveiligingsproces, zullen we ons in wat volgt verder concentreren op een interpretatie van enkele belangrijke discursieve verbanden en verschuivingen die deel uitmaken van het verveiligingsproces.

De politisering van illegale migratie neemt een vooraanstaande plaats in het verveiligingsproces. Zoals reeds hoger werd opgemerkt was illegaliteit niet noodzakelijk een onderwerp van intens publiek debat en electorale campagnes in de jaren vijftig en zestig. Dit is duidelijk veranderd in de laatste twee decennia. Op dit ogenblik is illegale immigratie één van de prioritaire referentiepunten in het antimigratie vertoog. In het kader van de verveiliging van migratie is het ook belangrijk

⁴⁵ De meest expliciete interpretatie van Europese integratie in deze termen is Karl DEUTSCH en medewerkers, *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton, Princeton University Press, 1957.

dat illegale immigratie wordt verbonden met mensensmokkel waardoor het in de criminele sfeer wordt getrokken. De verstrengeling van misdaad en immigratie wordt verder bevorderd door een verband tot stand te brengen tussen (illegale) migratie, drugstrafiek en terrorisme. Dit resulteert in een veiligheidscontinuüm waarin illegaliteit, migratie, drugs, terrorisme, misdaad en grenscontroles met mekaar verbonden worden.⁴⁶

... the issue was no longer, on the one hand, terrorism, drugs, crime, and on the other, rights of asylum and clandestine immigration, but they came to be treated together in the attempt to gain an overall view of the interrelation between these problems and the free movement of persons within Europe.⁴⁷

Een vergelijking tussen het eerste Schengenakkoord (1985) waarin veiligheidsthema's nauwelijks figureerden en het tweede Schengenakkoord (1990) waarin de interne veiligheidsproblematiek centraal staat en waarin migratievraagstukken een belangrijke plaats innemen, geeft een goed beeld van de verschuivingen in de problematisering van migratie in de landen van de Europese Gemeenschap. Het Schengenakkoord is een belangrijk element in de institutionalisering van het veiligheidscontinuüm in de Europese Unie.⁴⁸

Eveneens van belang is de vermenging van illegaliteit en illegitimiteit in de migratiecontext. Sinds de jaren zeventig wordt migratie meer en meer verwoord als illegitiem. Door illegitimiteit te beklemtonen vergemakkelijkt men een verschuiving van het vraagstuk van illegale migratie naar migratie in het algemeen. Men onderlijnt namelijk

⁴⁶ Voor een gedetailleerde analyse van deze verbanden: Didier BIGO, *Police en réseaux*. Op. Cit.; Didier BIGO, *The European internal security field*. Op. Cit., p. 164.

⁴⁷ Didier BIGO, *The European internal security field*. Op. Cit. p. 164.

⁴⁸ H. MEIJER, J. BOLLEN, e. a., *Schengen. Internationalisation of Central Chapters of the Law of Aliens, Refugees, Privacy, Security, and the Police*. Antwerpen, Kluwer, 1991; Didier BIGO, *Police en réseaux*, Op. Cit.

dat, ongeacht de legale status van de migranten, zij eigenlijk niet thuis horen in de nationale gemeenschap. Een criminalisering van illegale migratie gecombineerd met de mogelijkheid om illegaliteit te laten verschuiven naar illegitimiteit zet de poort wagenwijd open voor een verveiliging van migratie in het algemeen.⁴⁹

Deze discursieve constructie is deel van een meer algemene thematisering waarin de nood aan grenscontroles, het vrij verkeer van personen en het probleem van openbare orde tot één thema worden samengesmolten. Deze constructie berust op de assumptie dat een verzwakking van de grenscontrole één van de basistaken van de staat ondermijnt, namelijk de handhaving van de openbare orde. Door het integratieproces krijgt deze staatsproblematiek een Europese dimensie. Bepaalde actoren hebben het probleem van de handhaving van de openbare orde gedeeltelijk verplaatst naar het Europees niveau. Doordat de interne markt de afschaffing van interne grenscontroles vereist en daardoor het vrij bewegen van personen vergemakkelijkt, dienen ook de instellingen die zich bezighouden met het controleren van de vrij bewegende personen en de controlemechanismen die zij gebruiken, aangepast te worden. Het is niet moeilijk om dan een vertoog te produceren dat eist dat ook de politieke diensten zich vrijer moeten kunnen bewegen binnen de Europese ruimte. Onder meer EUROPOL belichaamt deze assumptie. Hierdoor wordt een kernaspect van de interne markt - het vrij verkeer van personen - getransformeerd tot een politievraagstuk.⁵⁰

Deze discursieve constructie maakt een spanning in het hart van het liberalisme zichtbaar tussen de garantie van openbare orde en de

⁴⁹ Monica DEN BOER, *Moving between bogus and bona fide*. Op. Cit., pp. 99-104. Claude-Valentin MARIE, Op. Cit., pp. 83.

⁵⁰ Malcolm ANDERSON and Monica DEN BOER (red.), *Policing Across National Boundaries*. Londen, Pinter, 1994.

organisatie van vrij verkeer.⁵¹ Maar er is meer in het gedrang dan een spanning. De Europese doelstelling van het vrij verkeer van personen wordt namelijk in belangrijke mate geproblematiseerd als een *bedreiging* voor de openbare orde - en dus als een veiligheidsvraagstuk. Het verhaal legt de verantwoordelijkheid echter niet bij de realisatie van het vrij verkeer als dusdanig, d.w.z. bij het Europees integratieproces, maar bij criminele organisaties voor wie het vrij verkeer de mogelijkheid biedt om hun criminele activiteiten uit te breiden. In deze vertoogstructuur zijn migranten kwetsbaar voor een verveiliging omdat zij een mate van vrije beweging - begrepen als de capaciteit en wil om nationale grenzen over te steken - belichamen, die ver uitstijgt boven de beweging die de meeste burgers in de Europese Unie zullen ontplooiën. Bovendien heeft dit plaats in een context waarin het vrij verkeer van personen reeds gepolitiseerd en tot op zekere hoogte ook gecriminaliseerd is. In de internationale samenleving van staten zijn migranten mensen die niet gebleven zijn waar ze eigenlijk thuishoren. Zij hebben hun vrijheid van beweging in de praktijk gebracht buiten de grenzen van de politieke ruimte waarbinnen die vrijheid in principe gegarandeerd is.⁵² Indien het vertoog beklemtoont dat de openbare orde wordt bedreigd door het transnationaal vrij verkeer van personen, en indien migranten deze vrijheid van beweging nadrukkelijk belichamen, dan kan de categorie 'migratie' makkelijk een bedreiging voor de openbare orde betekenen. Hierdoor krijgen we een ironische constructie van het migratiebeleid waarbij 'wij' de mogelijkheid om 'onze' vrijheid van beweging te realiseren afhankelijk maken van het ontzeggen van de vrijheid aan 'anderen', die bovendien worden geconceptualiseerd als vrije bewegers bij uitstek.

⁵¹ Over het verband tussen politie en liberale staat: Arpad SZAKOLCZAI, "On the exercise of power in modern societies, East and West." EUI Working Papers. In: *Political and Social Sciences*, Nr. 92/22, 1992, pp. 21-45; Colin GORDON, "Governmental rationality: an introduction." In: Graham BURCHELL, Colin GORDON, & Peter MILLER (red.), *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*. Londen, Harvester Wheatsheaf, 1991: pp. 1-51.

⁵² B.v. Marco MARTINIELLO, "L'immigration: menace pour l'Etat-nation ou révélateur de son caractère obsolète?" In: *Revue suisse de sociologie*, Vol. 18, Nr. 3, 1992, p. 661.

Zoals hoger gesuggereerd heeft de criminalisering van migratie een belangrijke rol gespeeld in de introductie van het migratiethema in de interne veiligheidsproblematiek. Maar criminalisering impliceert niet noodzakelijk en onmiddellijk verveiliging. Hoewel verveiliging en criminalisering nauw met mekaar verbonden zijn, betekenen ze niet helemaal hetzelfde. Criminalisering plaatst een bezorgdheid voor het behoud van de openbare orde centraal. Het identificeert bepaalde individuen of groepjes van individuen die een risico vormen voor de openbare orde. Indien criminalisering leidt tot verveiliging verandert het handelingsveld. Een vijandige politieke *gemeenschap* wordt in het veld geïntroduceerd die het overleven van 'onze' *gemeenschap* bedreigt. Vijandschap roept een collectieve dynamiek op die niet op dezelfde wijze aanwezig is in criminaliteit en die verder reikt dan de beheersing van openbare orde. Vijandschap structureert het handelingsveld als een oorlog waarin het overleven van de *gemeenschap* direct op het spel staat. Het introduceert een politieke dynamiek waarbij de *gemeenschap* wordt gemobiliseerd op basis van een existentiële angst tegen een specifieke groep die het overleven van de *gemeenschap* bedreigt.⁵³ Dit neemt echter niet weg dat criminalisering het vermogen bezit om de ordeverontrustende kwaliteiten van individuen of kleine groepen te objectiveren tot existentiële bedreigingen waartegen de *gemeenschap* eerder vroeg dan laat dient gemobiliseerd te worden. Maar deze veralgemening en nadrukkelijke collectivisering van criminaliteit impliceert vaak een extra stap, namelijk de verbinding van criminalisering met een politiek thema dat collectieve vijandigheid in het proces inschrijft, zoals racisme of nationale veiligheid.

In de verveiliging van migratie in Europa affirmeren de Europese Unie en de lidstaten zich dus als een liberale rechtsgemeenschap

⁵³ Ole WÆVER, "Securitization and desecuritization." In: R. LIPSCHUTZ, *On Security*. New York, Columbia University Press, 1995, pp. 46-86; Jef HUYSMANS, "Migrants as a security problem: dangers of 'securitizing' societal issues." In: R. MILES & D. TRÄNHARDT (red.), *Migration and European Integration. The Dynamic of Inclusion and Exclusion*. Londen, Pinter, 1995, pp. 53-72.

waarin de realisering van de vrije markt gekoppeld wordt aan de handhaving van openbare orde. Zij doen dit door een abstracte categorie te creëren - *in casu* de migrant, de *sans papiers*, de vreemdelingen, en de vluchtelingen - die een existentiële bedreiging voor deze liberale identiteit belichaamt. Interessant is dat onder meer de namen 'migrant', 'vluchteling', '*sans papiers*', en 'vreemdeling' in het politieke veld veeleer functioneren als een betekenaar die vijandigheid signaleert dan als een naam voor een reële politieke *gemeenschap* - een 'vijandige' *gemeenschap* van migranten. Dit heeft tot gevolg dat migranten niet langer verschijnen als personen die gekenmerkt worden door bepaalde karakteristieken zoals het bezit van een andere nationaliteit maar als een categorie, een politiek concept dat bedreiging connoteert. Het is de 'benoeming' van migranten en vluchtelingen als bij voorbeeld 'migrant', 'vluchteling', of 'vreemdeling' die hen constitueert als migranten en als bedreiging. Met andere woorden, in het veiligheidsveld zijn de personen die 'migrant' worden genoemd een bedreiging omdat zij 'migrant' worden genoemd. Natuurlijk noemt men niet iedereen 'migrant' of 'vreemdeling' wat suggereert dat er een verband is tussen bepaalde concrete eigenschappen en de kans om als migrant benoemd te worden. Dit blijkt ondermeer uit het feit dat met het 'migrantenvraagstuk' in West-Europese landen vaak verschillende bevolkingsgroepen worden geproblematiseerd. Bij voorbeeld, in het Verenigd Koninkrijk zijn het vooral mensen van Caribische en Aziatische origine die bedoeld worden terwijl het in Duitsland in de eerste plaats de Turkse *gemeenschap* is. Belangrijk is dat de eigenschappen van een individu niet automatisch bepalen of hij of zij verschijnt als een migrant die functioneert in een veiligheidsveld. Het migrant-zijn wordt grotendeels retroactief aan de persoon toegeschreven door hem of haar 'migrant' te noemen. Als gevolg hiervan kunnen migranten in het huidige veiligheidsveld nooit individuen zijn met individuele karakteristieken maar blijven zij een algemene categorie die collectieve vijandigheid oproept.⁵⁴

⁵⁴ Zie Simmels conceptualisering van de vreemdeling: Georg SIMMEL, *The Sociology of Georg Simmel* (vertaald en uitgegeven door Kurt H. Wolff). New York, The Free Press, 1964, pp. 402-408.

MAATSCHAPPELIJKE VEILIGHEID: MIGRATIE EN CULTURELE IDENTITEIT

Naast een interne veiligheidsproblematiek en de crisis van de welvaart staat spelen ook culturele dimensies hun rol in de verveiliging van migratie. Migratie wordt ook als een bedreiging voor de culturele identiteit en de nationale samenhang van de autochtone bevolking geconstrueerd. In navolging van Wæver e.a. verwijzen we naar deze vorm van verveiliging als de creatie van een maatschappelijk veiligheidsprobleem.⁵⁵ De politisering van nationale identiteit is het belangrijkste element in dit vertoog, maar het overlapt met racistische en xenofobe constructies en een spanning tussen Europese en nationale identiteit in de Europese Unie.

Vanaf de jaren tachtig hebben nationalistische krachten in verscheidene Europese landen een nieuw momentum bereikt. De solide basis die extreem rechtse partijen en bewegingen veroverden in bepaalde delen van West-Europa is een duidelijke indicatie van deze heropleving. Culturele identiteit is opnieuw een behoorlijk sterk gepolitiseerd vraagstuk. Bovendien is deze ontwikkeling intens verweven met de verveiliging van de culturele problematiek via de politisering van migratie. Het de facto multicultureel karakter van de lidstaten van de Europese Unie wordt niet enkel als een positieve ontwikkeling afgeschilderd maar ook als een bedreiging voor de nationale homogeniteit.⁵⁶ Onder meer extreem rechtse bewegingen hebben hierin een belangrijke rol gespeeld, maar ook politiediensten en academici bij voorbeeld.

⁵⁵ Societal security vertaald als maatschappelijke veiligheid. Ole WÆVER, Barry BUZAN, Morten KELSTRUP & Pierre LEMAITRE, Op. Cit.

⁵⁶ Voor een inleiding zie onder meer: Marco MARTINIELLO, *Sortir des Ghettoes Culturels*. Op. Cit; Zie ook, Jocelyne CESARI, Op. Cit.

In de Europese Unie heeft de verstrengeling van culturele identiteit, migratie en veiligheid zich grotendeels ontwikkeld rond twee relatief algemene beleidsthema's: de versterking van externe grenzen van de Europese Unie en de integratie van vreemdelingen in de samenleving.

Zoals reeds vermeld heerst er in de Europese Unie grotendeels een consensus over de noodzaak om de controle aan de buitengrenzen van de interne markt op te voeren. Wat echter niet altijd expliciet wordt gemaakt, is dat de restricties niet voor alle vreemdeling met een derde-land nationaliteit gelijk zijn. Zoals alle grenzen zijn ook die van de Europese Unie polisemisch, dat wil zeggen dat zij een verschillende betekenis hebben voor verschillende categorieën van individuen.⁵⁷ Zo zijn de buitengrenzen van de Europese Unie meer open voor migranten afkomstig uit landen die lid zijn van de OESO (Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling).⁵⁸ Dit onderscheid wordt bevestigd in de lijst die bepaalt welke nationaliteiten een visa nodig hebben om het grondgebied van de Europese Unie te kunnen betreden.⁵⁹

Men kan argumenteren dat deze differentiaties in de eerste plaats worden bepaald door klassenbelangen en verschuivingen in de arbeidsmarkt. De westerse markt lijkt steeds meer geschoolde arbeidskrachten te vragen wat zou kunnen verklaren waarom het restrictieve beleid zich in de eerste plaats richt tegen ongeschoolde en laaggeschoolde arbeidskrachten.⁶⁰ Maar er spelen ook culturele criteria. De categorie

⁵⁷ Etienne BALIBAR, "Qu'est-ce qu'une "frontière"?" In: Marie-Claire CALOZ-TSCHOPP, Axel CLEVENOT & Maria-Pia TSCHOPP (red.), *Asile-Violence-Exclusion en Europe. Histoire, Analyse, Prospective*. Genève, Section des Sciences de l'Education de l'Université de Genève, 1994, p. 339.

⁵⁸ Dietrich THRÄNHARDT en Robert MILES, "Introduction: European integration, migration and processes of inclusion and exclusion." In: Robert MILES & Dietrich THRÄNHARDT (red.), *Migration and European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion*. Londen, Pinter, 1995, p. 9.

⁵⁹ Deze lijst is een uitvloeisel van artikel 100c van het Verdrag van de Europese Unie.

⁶⁰ Robert MILES, *Racism after 'Race' Relations*. Londen, Routledge, 1993, pp. 179-181.

'migrant' problematiseert verschillende bevolkingsgroepen in verschillende Europese landen (bij voorbeeld, Turken in Duitsland, de Caribische en Zuid-Aziatische bevolking in Groot Brittannië) maar al deze 'problematische' migranten delen twee kenmerken:

They originate from nation states beyond the European definition of the boundary of Europe and from nation states which are included in the diffuse notion of the 'Third World'.⁶¹

Bovendien worden de ruimtelijke en materiële criteria medebepaald door culturele en somatische kenmerken:

This spatial and material origin is overdetermined by a set of signified cultural (e.g. Muslim) and somatic (e.g. 'black' skin) characteristics which constitute further signs of difference, if not inferiority.⁶²

Cultureel nabije vreemdelingen kunnen inderdaad makkelijker de interne markt binnenkomen.

... within Europe, there is now a widely held view of cultural closeness and similarity between all the 'nations' of Western Europe, a commonality which is constructed and legitimated by means of signifying and naturalizing difference in relation to the population of the peripheries of the world economy who 'for their own good' are requested to remain 'where they naturally belong'.⁶³

Volgens sommige waarnemers is de culturele dimensie echter omgeslagen in racisme. Zij duiden het restrictief migratiebeleid binnen de Europese Unie als de ontwikkeling van een Euroracisme. De literatuur over Euroracisme stelt dat etnische en culturele verschillen zodanig worden verhard in de Europese Unie dat zij functioneren als raciale criteria. Culturele kenmerken nemen de plaats in van biologische en

⁶¹ Ibid., p. 207.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

somatische kenmerken maar ze worden gepresenteerd als even natuurlijk en even resistent tegen verandering als deze laatste.⁶⁴

De kernvraag hier is of Euroracisme inderdaad op basis van culturele en etnische discriminatie kan gedefinieerd worden. In principe differentieert een raciaal beleid de gemeenschap van vreemdelingen en autochtonen op basis van biologische en somatische criteria en niet op basis van culturele of etnische criteria. Dat betekent dat culturele differentiatie en dus ook nationalisme niet automatisch kunnen gelijkgesteld worden met racisme.⁶⁵ Bovendien impliceert racisme dat de gemeenschap van vreemdelingen niet alleen wordt gedifferentieerd op basis van somatische kenmerken maar dat zij ook als inferieur aan het eigen ras wordt gedefinieerd.⁶⁶

Miles argumenteert dat racisme inderdaad aanwezig is in de officiële verantwoordingen van migratiebeleid en in de politieke strijd over een striktere migratiecontrole. Maar het is moeilijk vol te houden dat er zich een homogeen racistisch beleid ontwikkelt in de Europese Unie. Racistische dimensies worden op verschillende wijze geïntroduceerd in het migratiebeleid van de lidstaten. De lidstaten hebben ook verschillende tradities in hoe ze racisme trachten te bestrijden.⁶⁷ Bovendien is racisme niet de belangrijkste determinant in de discriminatie. Bij voor-

⁶⁴ I.v.m. het debat over Euro-racisme: E. BALIBAR & I. WALLERSTEIN, *Race, nation, classe: Les identités ambiguës*. Parijs, La Découverte, 1988; Robert MILES, "Explaining racism in contemporary Europe." In: Ali RATTANSI & Sallie WESTWOOD (red.), *Racism, Modernity and Identity*. Cambridge, Polity, 1994, pp. 189-221; Michel WIEVIORKA, "Racism in Europe: unity and diversity." In: Ali RATTANSI & Sallie WESTWOOD (red.), *Racism, Modernity and Identity*. Cambridge, Polity, 1994, pp. 173-188; J.N. PIETERSE, "Fictions of Europe." In: *Race and Class*, Vol. 32, Nr. 3, 1991; A. SIVANANDAN, *Communities of Resistance: Writings on Black Struggles for Socialism*. London, Verso, 1990, pp. 153-160.

⁶⁵ Robert MILES, *Racism*. London, Routledge, 1989; Michel WIEVIORKA, *L'espace du racisme*. Paris, Seuil, 1991.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Robert MILES, *Explaining racism in contemporary Europe*. Op. Cit., pp. 189-198; Michel WIEVIORKA, *Racism in Europe: unity and diversity*. Op. Cit., pp. 185-188.

beeld, 'zwarte' migranten worden vaak niet in de eerste plaats uitgesloten van het vrij verkeer van personen in de interne markt omwille van hun huidskleur maar omwille van het feit dat zij de legale status van persoon van een derde land bezitten die zij delen met vele andere migranten. Het beleid richt zich niet uitsluitend tegen migranten afkomstig uit de Derde Wereld maar ook tegen immigranten uit Centraal- en Oost-Europa, die meestal niet op raciale basis worden onderscheiden van de onderdanen van de Europese Unie. Miles concludeert dat alhoewel er sporen zijn van raciale determinatie in het migratiebeleid en in het bijzonder bij migratiecontroles aan de grenzen of op het nationale grondgebied, *'the space within which racism has these effects has been created by the changing demands for labour'*.⁶⁸ Dit wil echter niet zeggen dat het veld waarin migratie wordt gepolitiseerd kan gereduceerd worden tot een economisch veld. Culturele - en soms ook raciale dimensies - spelen een rol. Maar men kan de migratieproblematiek evenmin reduceren tot zijn culturele of raciale dimensies.

Culturele identiteit wordt ook geïmpliciteerd door een positieve relatie te construeren tussen het sluiten van grenzen en het stimuleren van de integratie van migranten in het gastland. De redenering loopt als volgt. Indien men de allochtone bevolking succesvol wil integreren dan dient de toevloed van nieuwe migranten beperkt te worden door het sluiten van de externe grenzen van de Europese Unie. Een voortdurende toevloed van nieuwe allochtonen verhindert succesvolle integratie omdat het probleem zich steeds hernieuwt.⁶⁹ Deze visie bevat de veronderstelling dat de aanwezigheid van migranten als dusdanig een probleem is. Waarom is dit het geval? Het streven naar integratie van de migrantenbevolking berust tot op zekere hoogte op de assumptie dat culturele homogeniteit een bron is van stabiliteit, of omgekeerd, dat te grote culturele heterogeniteit leidt tot maatschappelijke instabiliteit

⁶⁸ Robert MILES, *Racism after 'Race' Relations*. Op. Cit., pp. 211-215.

⁶⁹ Mehmet UGUR, Op. Cit., pp. 989-990; Didier BIGO, *"L'illusoire maîtrise des frontières."* In: *Le Monde Diplomatique*, oktober 1996, p. 10.

en in het slechtste geval tot sociale desintegratie.⁷⁰ Aldus riskeert integratiebeleid - indien het niet omzichtig wordt aangepakt - de mythe te activeren dat een cultureel homogene samenleving tot de mogelijkheden behoort. Afhankelijk van de context en de wijze waarop het wordt uitgevoerd loopt een integratiebeleid altijd het risico een nostalgisch verlangen naar een verloren culturele uniformiteit te bevestigen. Vaak zal de integratiegedachte impliciet of expliciet de assumptie ondersteunen dat de samenleving cultureel homogeen was voordat de migranten er waren. Hierdoor worden migranten buiten de nationale (en Europese) formatie geplaatst terwijl zij er feitelijk een vormgevend deel van zijn. De huidige West-Europese samenlevingen zouden niet zijn wat ze zijn zonder de aanwezigheid en activiteit van migranten.

In die zin bevestigt het Europese verdrag i.v.m. de integratie van vreemdelingen tot op zekere hoogte het nationale verlangen naar een cultureel homogene samenleving en categoriseert het bepaalde leden van de samenleving als obstakels voor de realisatie van dit verlangen. Indien dit verdrag direct of indirect een angst voor culturele en sociale anomie stimuleert, ondersteunt het de creatie van een maatschappelijk veiligheidsvraagstuk waarin migratie een bedreiging wordt.⁷¹

Nationalisme en integratie spelen een cruciale rol in de politisering van migratie langs de maatschappelijke as. Alhoewel minder zichtbaar, zijn er ook sporen van racisme. Samen maken zij een opening voor de verdere verveiliging van migratie. Sterke uitingen van nationalisme gaan heel vaak gepaard met een verveiliging van culturele identiteit. Zij verankeren de natie in een geconstrueerde confrontatie met de vijand. Er is een botsing van de nationale wil met een andere wil waardoor de natie inderdaad zichzelf verbeeldt als nationale wil. Aangezien de natie berust op een collectieve verbeelding dient ze zichzelf voortdurend te herbevestigen, of beter, te herhalen. Het bestaan van de natie is afhankelijk van de voortdurende herhaling van hoe zij veran-

⁷⁰ Robert MILES, *Racism after 'Race' Relations*. Op. Cit., pp. 175-185.

⁷¹ Ibid., pp. 185-190.

kerd is in grond en bloed.⁷² De creatie van een culturele bedreiging is één van de mogelijke instrumenten. Het verenigt de gemeenschap rond een project dat gericht is op de redding van de natie in het aangezicht van een dodelijke bedreiging. Verveilging produceert consensus door de articulatie van een existentiële crisissituatie.⁷³ Migranten vormen een favoriet doelwit voor culturele bedreigingcreatie vandaag. Een deel van hen kan makkelijk gedefinieerd worden als culturele vreemdelingen. Zij belichamen de contradictie tussen het geloof in een cultureel homogeen natie en het onvolledige proces van nationalisering. Met andere woorden, de natie-staat voedt de droom van een eengemaakt volk dat een culturele traditie deelt (bv. het Vlaamse volk) maar slaagt er niet in iedereen die op het grondgebied verblijft cultureel te assimileren.⁷⁴ Deze contradictie is een tweesnijdend zwaard. Het kan aanleiding geven tot een beleid dat de assumptie articuleert dat een cultureel homogeen samenleving inderdaad een leugen is. Maar de contradictie kan ook anders worden uitgelegd. De figuren die de contradictie belichamen, *in casu* 'migranten', drukken niet noodzakelijk de onmogelijkheid van een succesvol nationaliseringproces uit maar kunnen ook begrepen worden als de obstakels die verantwoordelijk zijn voor het bestaan zelf van deze contradictie. In dit laatste geval is de oplossing, althans in principe, simpel: verwijder de lichamen die de contradictie definiëren en het nationaliseringproces zal zich verwezenlijken.⁷⁵ Dat men in deze context omzichtig dient om te springen met integratiebeleid hoeft geen verdere uitleg. Ook hier hangt de specifieke politisering af van hoe men omgaat met deze contradictie. In de huidige context waarin de categorie 'migrant' in niet onbelangrijke mate circuleert

⁷² Zie onder meer: B. ANDERSON, *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London, Verso, 1991, Zygmunt BAUMAN, "Soil, blood and identity." In: *The Sociological Review*, Vol. 40, Nr. 4, 1992, pp. 675-701.

⁷³ Zie onder meer John HERZ, "Idealist internationalism and the security dilemma." In: *World Politics*, Vol. 2, Nr. 2, 1950, p. 158.

⁷⁴ Robert MILES, *Racism after 'Race' Relations*. Op. Cit., p. 211.

⁷⁵ Ibid.; Roxanne Lynn DOTY, "Immigration and national identity: constructing the nation." In: *Review of International Studies*, Vol. 22, Nr. 3, 1996, pp. 235-255.

in een veiligheidsvertoog is integratiebeleid soms dansen op een slappe koord. Men dient niet noodzakelijk de huidige heterogeniteit te veroordelen of ze negatief te evalueren om bij te dragen tot een verdere verveilging van migratie. Het volstaat om de aanwezigheid van vreemdelingen expliciet te verbinden met een breuk in de nationale homogeniteit. Hier wordt ook duidelijk dat bepaalde vormen van multiculturalisme hun doel kunnen voorbijgeschieten. Een multicultureel ideaal dat verantwoord wordt door te stellen dat de huidige samenleving verschilt van de vroegere omdat we niet langer haar multicultureel karakter kunnen ontkennen, insinueert dat er een niet-multiculturele historische realiteit heeft bestaan. Dit stimuleert de vraag naar wie of wat dan verantwoordelijk is voor de breuk en waarom we niet kunnen terugkeren naar de vroegere toestand.

Ook de politieke betekenis van racisme hangt tot op grote hoogte samen met nationalisme. Racisme als dusdanig heeft geen duidelijk politiek objectief. De algemene theorie van biologische differentiatie en hiërarchisering verbonden met het idee 'ras' leidde niet tot het ontstaan van een duidelijke politieke strategie.⁷⁶ Door ideeën van ras en natie met mekaar te verstrengelen kon men een biologisch, somatische verankering van de gemeenschap combineren met een culturele verankering en dus ook met het politieke objectief dat nationalisme belichaamt, namelijk volkssoevereiniteit. Aangezien racisme een ras in oppositie plaatst met andere, inferieure rassen die de zuiverheid van het eigen ras bedreigen, is het verveiligingspotentieel van racisme duidelijk.

In het maatschappelijke veiligheidsvertoog is het verband tussen de bevestiging van culturele identiteit en europeanisering van migratiebeleid paradoxaal. De culturele differentiatie beklemtoont in de eerste plaats de natie en niet Europa, met andere woorden, het referentiepunt in het veiligheidsvertoog is niet een Europese culturele identiteit maar wel de nationale identiteit. Nochtans is het Europese integratieproces

⁷⁶ Robert MILES, *Racism after 'Race' Relations*. Op. Cit., p. 61.

uitdrukkelijk aanwezig in de politisering van migratie in termen van maatschappelijke veiligheid. De Europese samenwerking wordt functioneel gerechtvaardigd als een instrument voor een meer effectieve beheersing van migratiestromingen, met andere woorden, samenwerking dient een efficiëntere en effectievere beheersing van migratiestromingen te realiseren. Verder vestigt het Europese integratieproces zich niet uitsluitend op de angst voor een terugkeer naar het gefragmenteerde Europa van de negentiende eeuw dat aanleiding gaf tot twee wereldoorlogen.⁷⁷ In de roep voor een meer gemeenschappelijk migratiebeleid drukt het ook een angst uit voor de terugkeer van extreme vormen van nationalisme, racisme en xenofobie, die onmiddellijk de ervaring van het Derde Rijk en het Interbellum oproepen. De angst voor een terugkeer van dit verleden wordt geactiveerd door en in het kader van een politisering van migratie. Hier wordt een meer Europees migratiebeleid en de continuering van het Europees integratieproces als dusdanig een beleidsoptie die maatschappelijke destabilisering en nationalistische fragmentering dient te voorkomen. Ten slotte, dienen nationalistische groeperingen in het huidige Europa noodzakelijkerwijze hun positie ten aanzien van het Europese project te bepalen. Dit impliceert zeker niet dat nationalistische bewegingen per definitie een anti-Europese houding zullen aannemen, zoals bepaalde regio's in Spanje duidelijk maken.⁷⁸

⁷⁷ Ole WAEVER, "European Security Identities." In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, Nr. 1, 1996, pp. 103-132.

⁷⁸ Ole WAEVER, Barry BUZAN, Morton KELSTRUP & Pierre LEMAITRE, Op. Cit., pp. 61-92.

CONCLUSIE: EUROPESE INTEGRATIE EN DE CONSTRUCTIE VAN EEN ONVEILIGHEIDSGEMEENSCHAP?

De laatste vijftien jaar heeft er zich een intense europeanisering ontwikkeld rond het migratiethema. In deze brochure werd nader bekeken hoe een europeanisering van het migratiebeleid correleert met een verveiliging van de migratieproblematiek. In het europeaniseringproces wordt het migratievraagstuk intens verweven met een crisis van de welvaartstaat, een vraag voor openbare ordehandhaving en misdaadbestrijding op het Europees niveau, en een affirmatie van cultureel-etnische en raciale identiteit. Hierdoor wordt het mogelijk, en zelfs tot op zekere hoogte vanzelfsprekend, om een relatief complexe veiligheids-taal te spreken in verband met migratie in het kader van het Europees migratieproces. Zonder te willen beweren dat de overvloed van de interne markt in een veiligheidsvraagstuk uitsluitend migratie als referentiepunt heeft, kunnen we toch stellen dat migratie een geliefd instrument is geworden voor de verspreiding van veiligheidskennis en -technieken in het Europese integratieproces. Hierdoor worden socio-economische en meer humanitaire benaderingen besmet door een veiligheidsvertoog waardoor economische nutscalculi en aanspraken op mensenrechten in een veld worden getrokken waar existentiële angsten de mogelijkheid krijgen om de scène te beheersen.

Aangezien een veiligheidsvertoog nooit zomaar een reactie is op een gegeven, meetbare bedreiging maar veeleer intens verweven is met de creatie en verwezenlijking van deze bedreiging zelf,⁷⁹ rijst de

⁷⁹ Bij voorbeeld, men kan nooit handelen ten aanzien van een bedreiging zonder de bedreiging zelf te affirmeren. Een prachtanalyse van hoe de mobilisatie van veiligheidskennis en -handelingen de migratiebedreiging heeft gemodelleerd kan men vinden in het werk van Didier Bigo over de Europeanisering van politienetwerken. Didier BIGO, *Polices en réseaux*. Op. Cit.

vraag naar de gevolgen van de verspreiding van veiligheidshandelingen en -kennis voor de sociale verhoudingen tussen allochtonen en autochtonen. Verveiliging construeert de sociale verhoudingen vaak op een conflictuele wijze. Immigranten en vluchtelingen worden gepositioneerd als vijanden die de Europese gemeenschap bedreigen. Zij veroorzaken een crisissituatie die vraagt om waakzaamheid en een snel en efficiënt optreden tegen een verdere penetratie van de Europese ruimte. Het politieke handelingsveld wordt hier zeer conflictueel. Indien de Europese integratie bijdraagt tot een verder verveiliging van het migratieveld - zoals in deze brochure wordt gesuggereerd - schrijft het een oorlogsmatrix in het hart van de publieke ruimte die het tracht te creëren.

Verveiliging van de migratieproblematiek confronteert het Europees integratieproces met een contradictie. Enerzijds legitimeert de Europese integratie zich als vredesstrategie. Integratie wordt gezien als een dam tegen de terugval in het Europa van de negentiende en de eerste helft van de twintigste eeuw dat twee wereldoorlogen produceerde. Anderzijds schrijft de overvloeiing van het socio-economisch project in een verveiliging van de interne markt een sterk conflictuele verhouding tussen autochtonen en migranten die gedeeltelijk wordt gestructureerd op basis van een oorlogsmetafoor in het hart van de interne markt. Het gebruik van interne en maatschappelijke veiligheid als een legitimatievertoog voor het Europees integratieproces, loopt het risico de Europese publieke ruimte in diep conflictuele verwachtingen te verankeren. Hierdoor articuleert men in het hart van de Europese veiligheidsgemeenschap - die berust op wederzijdse verwachtingen van vreedzame verandering - een onveiligheidsgemeenschap waarin sociale verhoudingen tussen de allochtone en autochtone bevolkingsgroepen gestructureerd worden op basis van vijandschap. Misschien wordt het tijd dat de politieke actoren die de toenemende verveiliging van migratie ondersteunen, een strategie ontwikkelen die gericht is op een ontveiliging van de migratieproblematiek.